

## Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge

Köhling, Karola; Stöbe-Blossey, Sybille

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Köhling, K., & Stöbe-Blossey, S. (2018). *Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik: eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge*. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 13). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66348-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



# FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 13



Karola Köhling, Sybille Stöbe-Blossey  
(unter Mitarbeit von Philipp Hackstein)

## **Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik**

Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher  
Flüchtlinge

### Herausgeber



FGW – Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V.  
Kronenstraße 62  
40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 99450080  
E-Mail: [info@fgw-nrw.de](mailto:info@fgw-nrw.de)  
[www.fgw-nrw.de](http://www.fgw-nrw.de)

### Geschäftsführender Vorstand

Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

### Themenbereich

Vorbeugende Sozialpolitik  
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied  
Christoph Gille, Wissenschaftlicher Referent

### Layout

Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

### Förderung

Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

### ISSN

2567-0050

### Erscheinungsdatum

Düsseldorf, September 2018

---

Karola Köhling, Sybille Stöbe-Blossey  
(unter Mitarbeit von Philipp Hackstein)

## **Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik**

Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher  
Flüchtlinge

### **Auf einen Blick**

- Vorbeugende Sozialpolitik erfordert die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen, nicht nur sozial-, sondern auch bildungspolitischen Politikfeldern, um eine ganzheitliche individuelle Förderung in unterschiedlichen Lebenslagen und eine Vorbereitung und Begleitung von Übergängen im Lebenslauf zu gewährleisten.
- Angesichts von unterschiedlichen Governance-Strukturen, Interessen und Leitbildern sowie der Dominanz von internen Kommunikationsbeziehungen in den einzelnen Politikfeldern stellt die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation eine Herausforderung dar.
- Am Beispiel der Berufsorientierung von jugendlichen Flüchtlingen werden sowohl diese Herausforderungen als auch die Möglichkeiten einer Kooperation auf lokaler Ebene besonders deutlich. In vielen Kommunen wurden – teils über Gremien, teils zunächst über informelle Kontakte – Mechanismen für Informationsbeschaffung, -vermittlung und -austausch sowie für eine Verknüpfung von Fördermaßnahmen und die aktive Überleitung in Übergangssituationen zwischen der Schule und dem weiteren Bildungs- und Berufsweg entwickelt.
- Die Vernetzungsinstitutionen, die in Nordrhein-Westfalen installiert worden sind (bspw. Bildungsbüros sowie Kommunale Koordinierungsstellen und Integrationszentren), bieten wichtige Potenziale für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation. Berufskollegs kommt eine Schlüsselrolle für die Realisierung von „Integration durch Bildung“ bei den Jugendlichen zu. Notwendig dafür ist das Zusammenwirken mit anderen Akteuren vorbeugender Sozialpolitik, bspw. mit der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie mit Jobcentern und Arbeitsagenturen.

## **Abstracts**

### **Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik – Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge**

Vorbeugende Sozialpolitik erfordert Lösungsbeiträge aus verschiedenen sozial- und bildungspolitischen Politikfeldern. Im Zentrum der Studie stand die Untersuchung von lokalen Strukturen und Prozessen der Kooperation von Akteuren bei der Vorbereitung und Begleitung von jugendlichen Flüchtlingen bei dem Übergang von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg. Dazu wurden qualitative Interviews mit Vertreter\_innen aus Institutionen mit Vernetzungsaufgaben, mit Lehrkräften an Berufskollegs sowie mit Mitarbeiter\_innen aus der Jugendhilfe und der Arbeitsverwaltung geführt.

Auf der Grundlage theoretischer Vorüberlegungen wurde ein Analyserahmen entwickelt, um unterschiedliche Koordinationsmechanismen zu identifizieren. Anhand von Beispielen aus der lokalen Praxis wird gezeigt, dass für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation – sowohl bei der Gestaltung des lokalen Angebotsspektrums als auch bei Verfahren für die Bearbeitung von Einzelfällen – Mechanismen des Austauschs und des Lernens sowie der positiven Koordination förderlich sind.

### **Cooperation of actors in preventive social policy - an analysis using the example of the vocational orientation of young refugees**

Preventive social policy requires contributions from various sectors of social and education policy. The study focused on the investigation of local structures and processes of cooperation between actors preparing and supporting young refugees during the transition from school to their further education and career path. To this end, qualitative interviews were conducted with representatives from institutions with networking tasks, with teachers at vocational colleges and with employees from youth welfare and the labour administration.

Based on theoretical considerations, an analytical framework was developed to identify different coordination mechanisms. On the basis of examples from local practice it is shown that mechanisms of exchange and learning as well as positive coordination are conducive to the (further) evolution of cooperation, both in the development of the local range of services and in procedures for dealing with individual cases.

## **Inhalt**

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>iv</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>iv</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Vorbeugende Sozialpolitik als Herausforderung für Kooperation .....</b>	<b>4</b>
2.1 Zur Bedeutung von Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik .....	6
2.2 Kooperation – ein Selbstläufer? .....	9
<b>3 Strukturen sektoraler Politikverflechtung bei der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge .....</b>	<b>13</b>
3.1 Die beteiligten Politikfelder: Konstellationen von Schnittstellen .....	14
3.2 Strukturen zur Bearbeitung sektoraler Politikverflechtung .....	19
<b>4 Kooperationsprozesse bei der Berufsorientierung von jugendlichen Flüchtlingen.....</b>	<b>25</b>
4.1 Austausch und Lernen .....	28
4.2 Intervention.....	31
4.3 Negative Koordination .....	37
4.4 Positive Koordination .....	41
<b>5 Lokale Kooperation: Entwicklungspotenziale und Strategien .....</b>	<b>45</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>50</b>
<b>Über die Autor_innen .....</b>	<b>56</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Akteure vorbeugender Sozialpolitik .....	2
Abbildung 2: Interviewpartner_innen in der KAS-Studie.....	4
Abbildung 3: Konstellationen sektoraler Politikverflechtung .....	17
Abbildung 4: Rahmen für die Analyse von Koordinationsmechanismen.....	27
Abbildung 5: Auftaktworkshop für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation.....	47
Abbildung 6: Ansatzpunkte für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation .....	48

## **Abkürzungsverzeichnis**

AA	Arbeitsagentur
AL	Abteilungsleitung (von Vernetzungsinstitutionen)
AV	Arbeitsverwaltung
BK	Berufskolleg
IFK	Internationale Förderklasse
IP	Integration Point
JA	Jugendamt
JC	Jobcenter
JH	Jugendhilfe
JMD	Jugendmigrationsdienst
KAoA	Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KoKo)
KAS	Studie „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik – Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“
KI	Kommunales Integrationszentrum
KoKo	Kommunale Koordinierungsstelle (im Programm KAoA)
RBB	Regionales Bildungsbüro

## 1 Einleitung

Vorbeugende Sozialpolitik soll Teilhabe und Chancengleichheit fördern. Dabei werden sozialpolitische Leistungen als gesellschaftliche Investition betrachtet, die dazu beiträgt, durch Prävention individuelle Potenziale besser auszuschöpfen und damit einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu generieren. Der präventive Ansatz erweitert die Strategie der Sozialpolitik über die durch das Sozialgesetzbuch strukturierten sozialpolitischen Politikfelder hinaus, denn Bildung schafft Voraussetzungen für soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe und ist somit ein wesentliches Element von Prävention. Die Leistungen aus unterschiedlichen Feldern der Sozialpolitik sollen sich an der individuellen Lebenslage orientieren und bedarfsgerecht miteinander verbunden werden. Dabei kommt Übergangssituationen im Lebenslauf eine besondere Aufmerksamkeit zu, denn Übergänge sind mit Chancen und Risiken verbunden, so dass ihre Vorbereitung und Begleitung für vorbeugende Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielt. Bildungswege sind von vielfältigen Übergängen gekennzeichnet, wobei in Deutschland, wo zertifizierte Ausbildungen auf dem Arbeitsmarkt einen hohen Stellenwert haben, dem Übergang von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg eine besonders hohe Bedeutung zukommt.

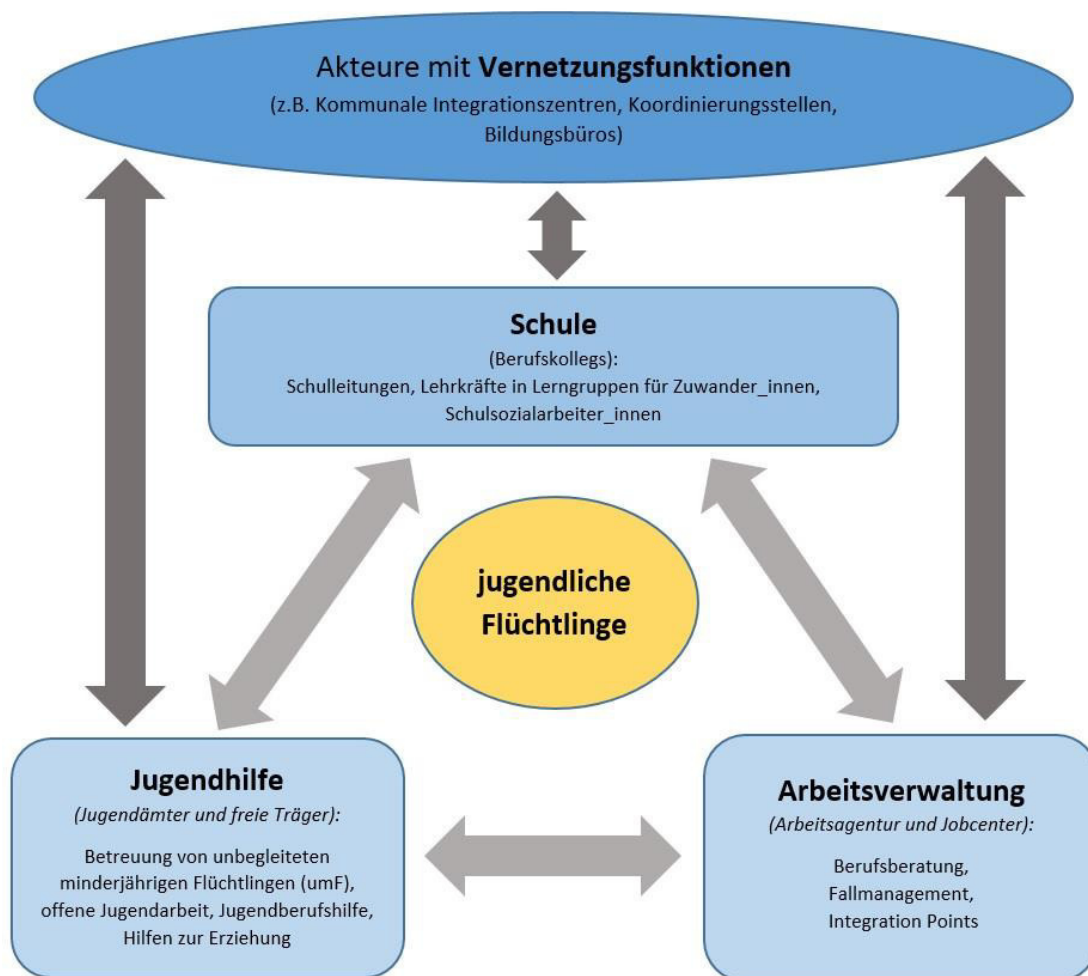
Die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern stellt bei der Implementierung präventiver Ansätze einen entscheidenden Erfolgsfaktor dar. Dies gilt sowohl im Hinblick auf eine ganzheitliche Betrachtung der jeweils aktuellen Lebenslage als auch für die Bewältigung von Übergängen, die meistens mit einem Wechsel zwischen Institutionen verbunden sind. Vorbeugende Sozialpolitik wird daher oft im Zusammenhang mit der Bildung von lokalen Netzwerken und damit im Kontext kommunaler Sozialpolitik diskutiert (vgl. Brettschneider/Klammer 2017). Ziel des von September 2016 bis August 2018 durch das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) geförderten Projekts „Kooperation von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik – Eine Analyse am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ (im Folgenden kurz als „KAS-Studie“ bezeichnet) war es vor diesem Hintergrund, Erkenntnisse über Koordinationsmechanismen zu erarbeiten und Gelingens- und Engpassfaktoren für Kooperation in lokalen Netzwerken zu identifizieren.

Die KAS-Studie wurde als qualitative Erhebung durchgeführt, die sich vor allem auf Befragungen von Akteuren vorbeugender Sozialpolitik aus unterschiedlichen Politikfeldern in insgesamt 19 Kommunen in Nordrhein-Westfalen stützt. Die Erhebungen wurden anhand von Akteursgruppen strukturiert (Abbildung 1). Sie erfassten in einer Explorationsphase zunächst Akteure in speziell für Vernetzungsaufgaben zuständigen Institutionen – dies sind im Hinblick auf das Thema „Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge“ in Nordrhein-Westfalen Regionale Bildungsbüros, Kommunale Koordinierungsstellen zum Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ und Kommunale Integrationszentren. In der Erhebungsphase werden dann Akteure aus den drei Politikfeldern Schule (insbesondere Berufskollegs), Arbeitsmarkt und Jugendhilfe befragt. Zweifellos gibt es noch mehr Akteure, die im Hinblick auf die Begleitung der jugendlichen Flüchtlinge relevant sind – bspw. Praktikumsbetriebe, ehrenamtliche Pat\_innen, Vereine oder nicht zuletzt die mit der Klärung des Aufenthaltsstatus befassten Behörden. Um die Komplexität einzugrenzen,



beschränken sich die Befragungen jedoch auf die Akteure vorbeugender Sozialpolitik im engeren Sinne.

**Abbildung 1: Akteure vorbeugender Sozialpolitik**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Vorbereitung und Begleitung von jugendlichen Flüchtlingen in der Situation des Übergangs von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg – im Folgenden kurz unter dem Begriff „Berufsorientierung“ zusammengefasst – stellt ein Analysebeispiel dar, das die Kooperation von Akteuren in besonderem Maße erforderlich macht. Junge Menschen, die nach Deutschland geflüchtet sind, müssen oft traumatische Erlebnisse verarbeiten, sich in einem fremden Land zurechtfinden und die Sprache erlernen und gleichzeitig den Übergang Schule-Ausbildung-Beruf bewältigen, der für alle Jugendlichen eine Herausforderung darstellt. Ihre Lebenslage ist somit gekennzeichnet durch eine Überlagerung der altersspezifischen Übergangssituation durch weitere Übergangssituationen – von der Ankunft in Deutschland in das Bildungssystem, von der Erstförderung in das Regelsystem und durch Statuswechsel im Asylverfahren. Damit ist die Un-

terstützung durch Akteure aus unterschiedlichen Politikfeldern in besonderem Maße erforderlich – und die Anforderungen sind besonders komplex. In dieser Situation stellt Berufsorientierung für zugewanderte Jugendliche ein Element der Integration durch Bildung dar.

Begreift man Integration im Sinne einer vorbeugenden Sozialpolitik vor allem als „möglichst chancengleiche Teilhabe aller Menschen an den als wichtig erachteten Teilbereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (Sauer/Brinkmann 2016, S. 4), so bedeutet Integration durch Bildung vor allem, dass Bildung Teilhabechancen eröffnen soll. Diese sollten nicht vordergründig auf eine möglichst schnelle (und wie auch immer geartete) Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerichtet sein, sondern auf eine möglichst chancengleiche Teilhabe der Zugewanderten an einer Bildung, die die Entfaltung individueller Potenziale ermöglicht und Bildungswege eröffnet, die diesen Potenzialen entsprechen. Berufsorientierung im Sinne einer vorbeugenden Sozialpolitik soll demnach Potenziale ermitteln, individuelle Entscheidungskompetenzen stärken und darauf aufbauend Bildungswege aufzeigen – vom erforderlichen Schulabschluss über Wege in Ausbildung oder Studium bis hin zu einem beruflich verwertbaren Abschluss. Im Fokus der KAS-Studie stand die Situation der 16- bis 18-jährigen Flüchtlinge, da sich die Unterstützungsstrukturen je nach Altersgruppe sehr stark voneinander unterscheiden und daher eine Schwerpunktsetzung erforderlich war.

Bei den empirischen Erhebungen wurden keine kommunalen Fallstudien mit dem Ziel der Erhebung von Strukturen und Prozessen in bestimmten Kommunen angestrebt, sondern die Perspektiven der Akteursgruppen aus den beteiligten Politikfeldern in den Mittelpunkt gestellt. Die verschiedenen Strukturen und Prozesse in den einzelnen Kommunen wurden dabei im Hinblick auf ihre Rolle als Gelingens- und Engpassfaktoren für die Entwicklung von Kooperation betrachtet. Um die Relevanz der Ergebnisse für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen zu sichern, wurden bei den Befragungen Akteure aus unterschiedlich strukturierten Kommunen einbezogen und sowohl Akteure mit längerfristigen Erfahrungen berücksichtigt als auch solche, die neu mit den Aufgaben der Integration konfrontiert sind. Das zentrale Erhebungsinstrument war das leitfadengestützte Experteninterview (vgl. Gläser/Laudel 2010), die Auswertung stützte sich auf Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2015). Ergänzend wurden Dokumentenanalysen (beispielsweise Darstellungen kommunaler Konzepte und Projekte, Erlasse der zuständigen Landesministerien usw.) sowie die Auswertung von Vorträgen und Diskussionen auf aktuellen Fachtagungen herangezogen.

Über die Interviews mit lokalen Akteuren wurden Aussagen von 68 Personen erfasst. In der folgenden Auflistung (vgl. Abbildung 2) werden jeweils Abkürzungen angegeben, die bei der Darstellung der Ergebnisse zur Kennzeichnung von direkten Zitaten aus Interviews verwendet werden. Eine genauere Kennzeichnung der Interviews (bspw. eine Zuordnung zu einer Kommune) erfolgt aus Gründen der Anonymisierung nicht. Ebenfalls aus Gründen der Anonymisierung wird in der Darstellung von Interviewaussagen willkürlich teils die weibliche, teils die männliche Form verwendet.

**Abbildung 2: Interviewpartner\_innen in der KAS-Studie**

- **19 Vertreter\_innen von Vernetzungsinstitutionen:** Leiter\_innen von Fachbereichen oder Abteilungen im Bildungs- oder Sozialbereich mit unterschiedlichen Zuständigkeiten für Vernetzungsinstitutionen (AL) sowie weitere Mitarbeiter\_innen Kommunalen Integrationszentren (KI), Kommunalen Koordinierungsstellen (KoKo) und Regionaler Bildungsbüros (RBB);
- **15 Lehrkräfte und Schulsozialarbeiter\_innen an Berufskollegs (BK) und ergänzend 2 Vertreter\_innen der Schulaufsicht:** 6 der Lehrkräfte wurden nach einer ersten Befragung im Sommer 2017 im Frühjahr 2018 erneut befragt, um einen Eindruck über Veränderungen im Zeitverlauf zu gewinnen;
- **19 Vertreter\_innen der Arbeitsverwaltung (AV):** Arbeitsagenturen (AA), Jobcenter (JC), Integration Points (IP);
- **15 Vertreter\_innen der Jugendhilfe (JH):** Jugendämter (JA), Jugendmigrationsdienste (JMD)

Quelle: Eigene Darstellung

Erste Ergebnisse wurden im Frühjahr 2017 in einem Zwischenbericht publiziert (vgl. Köhling/Stöbe-Blossey 2017). Der hier vorliegende Abschlussbericht enthält zunächst eine Darstellung der Problematik politikfeldübergreifender Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik. Anschließend werden das theoretische Analysekonzept und die zentralen Ergebnisse seiner Anwendung am Beispiel der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge zusammengefasst. Den Abschluss bilden praxisrelevante Hinweise für die Weiterentwicklung von lokaler Kooperation. Eine detaillierte Darstellung der empirischen Ergebnisse wird im Rahmen einer Buchpublikation erfolgen.

## **2 Vorbeugende Sozialpolitik als Herausforderung für Kooperation**

Die Diskurse um einen „neuen Wohlfahrtsstaat“ (Esping-Andersen 2002) und einen „dritten Weg“ (Giddens 2001) mit ihrer Kritik am nachsorgenden Sozialversicherungsstaat haben zu einem Bedeutungszuwachs von vorbeugender Sozialpolitik geführt, die Vorsorge und Inklusion in den Mittelpunkt stellt und Sozialpolitik als gesellschaftliche Investition definiert. Vorbeugende Sozialpolitik setzt auf Prävention und Kooperation; sie soll auf einer ganzheitlichen Betrachtung von Lebenslagen und Ressourcen basieren und Übergänge im Lebenslauf (vgl. Schröer et al. 2013) – als mit individuellen Weichenstellungen verbundene Risikosituationen – in den Fokus nehmen und Förderketten entlang des Lebenslaufs installieren. Der integrierte Ansatz erfordert eine Kooperation von Akteuren aus verschiedenen, nicht nur sozial-, sondern auch bildungspo-

litischen Politikfeldern. Mit der politikfeldübergreifenden Kooperation wird eine ebenso plausible wie anspruchsvolle Forderung formuliert: Es geht um die Bearbeitung von Schnittstellen zwischen verschiedenen Politikfeldern mit dem Ziel, ganzheitliche, adressatenbezogene und lebenslagenorientierte Lösungen für Risikosituationen im Lebenslauf zu finden.

Eine allgemein anerkannte Definition der Kriterien zur Abgrenzung von Politikfeldern gibt es nicht. Ein weitgehender Konsens besteht jedoch zum einen darüber, dass sich ein Politikfeld durch eine relative Stabilität von kurzfristig auf bestimmte Probleme bezogenen Policy-Konfigurationen unterscheidet. Zum anderen stimmen unterschiedliche Definitionen insofern überein, als sich ein Politikfeld kennzeichnen lässt durch bestimmte Aufgaben und durch spezifische Governance-Strukturen, die es von anderen unterscheidet: „Wichtige Bezugspunkte für die Konstituierung eines Politikfeldes sind die besonderen, von anderen abgrenzbaren (öffentlichen) Aufgaben und eine gegenüber nicht dazugehörenden Akteuren größere Kommunikationsdichte der Entscheidungsträger des jeweiligen Politikfeldes.“ (Grunow 2017, S. 12) Auch andere Autoren heben die Beziehungen zwischen den Akteuren (Akteurskonstellation) sowie gemeinsame Leitbilder hervor (vgl. Blätte 2015, S. 97; Döhler 2015b, S. 56 ff.; Loer/Reiter/Töller 2015, S. 9). Für die Konstituierung eines Politikfeldes spielen also sowohl Strukturen (bspw. die Zuweisung von Aufgaben an bestimmte Akteure) als auch Prozesse (bspw. die Kommunikation zwischen diesen Akteuren) eine Rolle. Von einer sektoralen Politikverflechtung wird gesprochen, wenn es Probleme gibt, die Lösungsbeiträge aus zwei (oder mehreren) auf diese Weise konstituierten Politikfeldern erfordern (vgl. Blätte 2015, S. 100), weil die Kompetenzen der Akteure aus den unterschiedlichen Politikfeldern Schnittstellen aufweisen.

Die Analyse von Schnittstellen zwischen Politikfeldern und der Mechanismen ihrer Bearbeitung gilt als eine bislang eher wenig beachtete Fragestellung. Dies ist nicht nur angesichts des hohen Stellenwerts des Themas in der politischen Diskussion erstaunlich; auch die Politikwissenschaft ist „schnell dabei, von der Politik eine bessere Abstimmung von Teilpolitiken zu fordern“ (Bönker 2008, S. 315). Die Erkenntnis über die Bedeutung der Fragestellung ist auch keineswegs neu: Bereits in den 1990er Jahren wurde in Debatten zur Policy-Forschung darauf hingewiesen, dass die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikbereichen Einfluss darauf hat, „ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen“ (Grande/Schneider 1991, S. 461), und dass Verflechtungen daher einer größeren Beachtung bedürfen (vgl. Héritier 1993; zusammenfassend Bönker 2008, S. 315 f.). Auf der Grundlage von aktuellen Arbeiten zur Problemlösungsfähigkeit des modernen Staates stellen Wegrich/Stimac (2014, S. 41) zusammenfassen fest: „Coordination is a long-standing concern in public administration and executive government.“

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Kapitel zunächst die Bedeutung der Kooperation für eine vorbeugende Sozialpolitik dargestellt werden. Dabei wird zunächst auf den politikfeldübergreifenden Charakter des Konzepts vorbeugender Sozialpolitik eingegangen (2.1). Anschließend

werden Probleme skizziert, die der Realisierung der Kooperationsanforderungen entgegenstehen können und die Bearbeitung von Schnittstellen zu einem anspruchsvollen Vorhaben machen (2.2).

## 2.1 Zur Bedeutung von Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) definiert das Leitbild vorbeugender Sozialpolitik folgendermaßen: „Durch möglichst frühzeitige und wirkungsorientierte Investitionen in präventive Maßnahmen und Programme sowie eine bessere Abstimmung und Verknüpfung der bestehenden Angebote, so die Erwartung, sollen die individuellen Teilhabemöglichkeiten der Adressat\_innen verbessert, die gesellschaftliche Chancengerechtigkeit erhöht und dadurch mittel- und langfristig auch die Sozialhaushalte entlastet werden. Zu den wichtigsten Anwendungsfeldern präventiv-investiver Sozialpolitik gehören die Bereiche Kinder, Jugend und Familie; Bildung und Ausbildung; Behinderung und Inklusion sowie Migration und Integration. Darüber hinaus spielen präventive Konzepte aber u.a. auch im Bereich der Gesundheits-, der Alten- und Pflegepolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle. Vorbeugende Sozialpolitik als integrierter strategischer Ansatz umfasst somit nicht nur eine Vielzahl von Handlungsfeldern, sondern richtet sich der Intention nach auf den gesamten Lebenslauf ‚von der Wiege bis zur Pflege‘.“ (FGW 2015, S. 1)

Als Anwendungsfelder werden somit unterschiedliche, sowohl sozial- als auch bildungspolitische Politikfelder definiert, und Prävention spielt, wie der Begriff der vorbeugenden Sozialpolitik bereits impliziert, eine zentrale Rolle. Die Einbeziehung des Bildungsbereichs stellt dabei eine notwendige Erweiterung sozialpolitischer Strategien dar: Bildung ist ein Schlüsselfaktor für Prävention, indem sie Armut und Exklusion entgegenwirkt und für das Individuum Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben und soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe schafft. Auch die Integrationspolitik wird als Element vorbeugender Sozialpolitik aufgefasst und soll für zugewanderte Menschen durch eine frühzeitig einsetzende Förderung die Teilhabemöglichkeiten stärken.

Im Hinblick auf Prävention wird allgemein unterschieden zwischen Primärprävention (allgemeine Beratung und Information mit aufklärender und sensibilisierender Funktion zur Vermeidung von Problemen), Sekundärprävention (Hilfen im Einzelfall zur Begleitung und Unterstützung in Risikosituationen) und Tertiärprävention (Vermeidung von Folgeschäden) (vgl. Stöbe-Blossey 2018, S. 102f.; Wohlgemuth 2009, S. 26f.). Durch die Ansprache der Adressat\_innen über Regelinstitutionen (Kindertageseinrichtungen, Schulen) sollen möglichst alle (potenziell) Betroffenen im Rahmen der Primärprävention frühzeitig und ohne Stigmatisierung erreicht werden. Über Vernetzungsstrategien sollen ihnen bei Bedarf von unterschiedlichen Fachdiensten bereit gestellte Angebote der Sekundär- und ggf. auch Tertiärprävention durch die Vermittlung der Regelinstitutionen niedrigschwellig zugänglich gemacht werden. Somit geht es um eine Kooperation zwischen Regelinstitutionen und spezialisierten Fachdiensten aus verschiedenen Politikfeldern.

Wenn die Prävention auf den gesamten Lebenslauf ausgerichtet sein soll, kommt der Vorbereitung und Begleitung von Übergängen – als für das Individuum kritische Schwellen – eine besondere Bedeutung zu. Übergangssituationen sind nahezu zwangsläufig von sektoraler Politikverflechtung gekennzeichnet. Erstens sind Übergänge häufig mit einem Wechsel zwischen den Zuständigkeiten von Akteuren unterschiedlicher Politikfelder verbunden; so findet bspw. bei dem Übergang von der Schule in die Ausbildung ein Wechsel in ein anderes Segment des Bildungssystems statt. Zweitens erfordert die Gestaltung von Übergängen vielfach das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure – beim Übergang von der Schule in die Ausbildung sind bspw. die Schule selbst, die Arbeitsverwaltung und ggf. – insbesondere in schwierigen Lebenssituationen – die Jugendhilfe in die Begleitung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen involviert. Für eine präventiv ausgerichtete Vorbereitung und Begleitung von Übergängen bildet die Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern also eine zentrale Voraussetzung. Im Rahmen der Primärprävention können die Jugendlichen zunächst über die Regelinstitution „Schule“ erreicht werden; Fachdienste aus anderen Politikfeldern nehmen dabei eine unterstützende Rolle ein und halten darüber hinaus Angebote der Sekundär- und Tertiärprävention bereit.

Das so umrissene Konzept vorbeugender Sozialpolitik trifft jedoch auf historisch gewachsene Strukturen. Sozialpolitik ist kein einheitliches Politikfeld, sondern bildet im modernen Wohlfahrtsstaat ein komplexes System, das ausdifferenziert ist in mehrere Politikfelder (vgl. Döhler 2015a, S. 59 f.) wie zum Beispiel Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Jugendhilfe-, Sozialhilfe- und Rentenpolitik. Gerade die Sozialpolitik gilt als „hochgradig segmentiert und sektoralisiert“ (Bönker 2008, S. 316); jedes sozialpolitische Feld ist durch bestimmte Zuständigkeitsverteilungen im Mehrebenensystem (EU, Bund, Länder, Kommunen) und zwischen den Akteuren (staatliche und kommunale Behörden, frei-gemeinnützige und private Träger) gekennzeichnet und durch das in zwölf Bücher gegliederte Sozialgesetzbuch (SGB) des Bundes<sup>1</sup> in Rechtskreise aufgeteilt. Die Politikformulierung wird durch feldspezifische korporatistische Politiknetzwerke geprägt (vgl. Trampusch 2003, S. 10 f. m.w.V.); die institutionellen Strukturen für die Umsetzung sind ebenfalls feldspezifisch ausdifferenziert. Im Kontext der Berufsorientierung sind vor allem das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), das SGB III (Arbeitsförderung) und das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) relevant.<sup>2</sup>

Für die einzelnen Risikosituationen sind spezialisierte Hilfesysteme entstanden, die sich an institutionellen Zuständigkeiten orientieren. Die mit dem Ansatz vorbeugender Sozialpolitik geforderte Integration bildungspolitischer Elemente erweitert zusätzlich das Spektrum der beteiligten

---

<sup>1</sup> SGB I: Allgemeiner Teil; SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende; SGB III: Arbeitsförderung; SGB IV: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung; SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung; SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung; SGB VII: Gesetzliche Unfallversicherung; SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe; SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen; SGB X: Verwaltungsverfahren; SGB XI: Soziale Pflegeversicherung; SGB XII: Sozialhilfe

<sup>2</sup> Für junge Menschen mit Behinderung ist darüber hinaus das SGB IX von Bedeutung. Auf die Problematik dieser zusätzlichen Schnittstellen kann jedoch in dieser Studie nicht eingegangen werden.



Akteure und erhöht die Komplexität, denn auch die Bildungspolitik umfasst unterschiedliche Felder – wie etwa Elementarbildung in der Kindertageseinrichtung, Schule, Berufsbildung oder Hochschule – mit jeweils spezifischen Strukturen und Prozessen. In derselben Lebenslage und in derselben Risikosituation können somit unterschiedliche Akteure mit jeweils spezifischen Kompetenzen für dieselben Adressat\_innen zuständig sein, und Veränderungen in der Lebenslage können zu Veränderungen in den institutionellen Zuständigkeiten führen.

Einerseits ist diese (historisch gewachsene und von unterschiedlichen Interessen geprägte) Ausdifferenzierung von Leistungen ein Ausdruck von Professionalisierung; Janning/Töns (2008, S. 9) beschreiben Politikfelder als „das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft“. In der Literatur ist teilweise die Rede von einer Entgrenzung von Politikfeldern und einer Pluralisierung von Entscheidungsarenen (vgl. von Winter/Willems 2009, S. 11), so dass man vermuten könnte, dass sich im Zuge fortschreitender Entgrenzung und Pluralisierung Probleme von Segmentierung und Sektoralisierung tendenziell quasi von selbst auflösen. Damit ist jedoch schon allein angesichts der Ausdifferenzierung der Gesellschaft nicht zu rechnen, denn zwischen dieser Ausdifferenzierung einerseits und der Existenz von Politikfeldern andererseits besteht ein nahezu zwingender Zusammenhang: „Specialisation is a precondition for policy-making based on Fachkompetenz – technical and subject expertise.“ (Wegrich/Stimac 2014, S. 44) Professionalisierung erfordert Ausdifferenzierung, und Ausdifferenzierung führt zu Schnittstellen zwischen den Politikfeldern. Dass es – insbesondere bei komplexen und interdependenten Problemen – dazu kommt, dass mehrere Politikfelder involviert sind, ist demnach kaum zu vermeiden.

Andererseits begrenzt die Differenzierung die Problemlösungsfähigkeit des Staates bei interdependenten Problemen und erschwert die ganzheitliche Betrachtung von Lebenslagen ebenso wie die Begleitung von Übergängen. Jeder einzelne Akteur ist in politikfeldspezifische Governance-Strukturen eingebunden und verfügt nur über eine begrenzte Problemwahrnehmung und ein durch Zuständigkeiten eingeschränktes Spektrum an Handlungsoptionen. Lebenslagen lassen sich jedoch nicht politikfeldspezifisch erfassen und sind oft durch ein Bündel von mehreren Risiken gekennzeichnet. Der ganzheitliche Blick auf die Betroffenen, auf ihre Bedarfe und ihre Ressourcen sowie auf die Interdependenz der Risiken wird durch die institutionelle Differenzierung erschwert; die Kommunikation zwischen den Akteuren wird schon seit langem als unzureichend betrachtet (vgl. Dewe/Wohlfahrt 1991, S. 20 f. m.w.V).

Vor dem Hintergrund dieser Problematik können sich in Konstellationen sektoraler Politikverflechtung neue Politikfelder herausbilden. Dies geschieht jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und wenn, dann in einem längerfristigen Prozess (vgl. Loer/Reiter/Töller 2015, S. 20 ff.; Haunss/Hofmann 2015). Ein Beispiel für einen solchen Prozess stellt die Integrationspolitik dar, in der in wachsendem Maße eigene Governance-Strukturen entwickelt wurden – bspw. in Form von Zuständigkeitsdefinitionen in Ministerien und Kommunen und von eigenen Gesetzen und Programmen. Auf diese Weise soll die Wahrnehmung von Integration als Querschnittsauf-

gabe gestärkt werden. Dennoch bleibt Integrationspolitik immer auf Lösungsbeiträge aus anderen Politikfeldern angewiesen, wobei sozial- und bildungspolitische Felder eine zentrale Rolle spielen. So wird die Übergangssituation „*Schule-Ausbildung-Beruf*“ für Flüchtlinge in denselben Politikfeldern und von denselben Akteuren bearbeitet wie für in Deutschland aufgewachsene Jugendliche; integrationspolitische Akteure – wie bspw. entsprechende Koordinierungsstellen – übernehmen dabei vor allem Impuls- und Vernetzungsfunktionen. An diesem Beispiel zeigt sich, dass durch die Herausbildung neuer Politikfelder zwar – potenziell – Prozesse der Bearbeitung von Schnittstellen verändert werden, strukturell aufgehoben werden die Schnittstellen damit jedoch nicht.

Das Spannungsverhältnis zwischen Professionalisierung und Spezialisierung einerseits und der Anforderung einer ganzheitlichen Betrachtungsweise im Konzept vorbeugender Sozialpolitik lässt sich also nicht grundsätzlich aufheben. Lebenslagenorientierte Prävention impliziert die Kooperation von mehreren Akteuren, um Lösungsbeiträge entsprechend der individuellen Lebenslage zu verbinden. Und wenn Übergänge mit Wechseln von institutionellen Zuständigkeiten verbunden sind und kontinuierliche Förderung sichergestellt werden soll, erfordert dies eine Abstimmung zwischen unterschiedlichen Akteuren (vgl. Stöbe-Blossey 2016a). Die Notwendigkeit von Kooperation ist demnach grundsätzlich unbestritten und wird im Konzept vorbeugender Sozialpolitik neu akzentuiert. Dennoch ist die Entwicklung von Kooperation keineswegs ein „Selbstläufer“. Faktoren, die die Entwicklung von politikfeldübergreifender Kooperation beeinflussen, werden daher im folgenden Absatz diskutiert.

## 2.2 Kooperation – ein Selbstläufer?

Politikfeldzuschnitte können zu einem Kernproblem der Politikgestaltung und -implementation werden, wenn Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Steuerungslogiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern (vgl. Grunow 2003, S. 58). Obwohl der Nutzen von Kooperation offensichtlich zu sein scheint, bleibt der Erfolg von Vernetzungsstrategien vielfach hinter den Erwartungen zurück. Netzwerke sind oft durch „Koopkurrenz“ (vgl. Schubert 2008, S. 52) gekennzeichnet, und die Kooperation scheitert nicht selten auf der Arbeitsebene, weil das Handeln der Fachkräfte durch unterschiedliche professionelle Hintergründe, Handlungslogiken, organisationale Rahmenbedingungen und gesetzliche Grundlagen geprägt ist. Dies lässt sich am Beispiel der im Kontext der Berufsorientierung relevanten Politikfelder Schule, Jugendhilfe und Arbeitsmarktpolitik zeigen:

Mit Ausnahme der Arbeitsmarktpolitik ist jedes Feld von einer bestimmten Profession(skultur) geprägt. Während in der Schule Lehrer\_innen und in der Jugendhilfe sozialpädagogische Professionen dominieren, ist in der Arbeitsverwaltung ein breites Spektrum von Qualifikationen vorzufinden, zu denen sowohl in eigenen Bildungsgängen vermittelte spezifische Verwaltungsqualifikationen als auch allgemeine Ausbildungs- und Studienabschlüsse unterschiedlicher Fachrichtungen gehören. Trotz der Heterogenität der Qualifikationen gibt es auch bei den Fachkräften



im Bereich der arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen spezifische professionelle Orientierungen. Kernaufgabe der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist es, die Integration in Arbeit zu unterstützen und eine materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit bereitzustellen. Die Handlungslogik der Fachkräfte im Bereich des SGB II ist durch den gesetzlichen Auftrag geprägt, der „Fördern und Fordern“ beinhaltet und gegenüber den Kund\_innen auch Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. In der Jugendhilfe hingegen sehen die Fachkräfte ihren Auftrag – entsprechend der Vorgaben des SGB VIII – in der ganzheitlichen Förderung der Kinder und Jugendlichen: Jugendhilfe soll vor allem junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, Erziehungsberechtigte entsprechend beraten und das Kindeswohl schützen. Der Schulbereich ist vor allem vom Bildungsauftrag geprägt, der bei den Lehrer\_innen je nach Schulstufe und -form unterschiedlich stark fachlich akzentuiert und im fachlichen Selbstverständnis mehr oder weniger stark mit Erziehungsaufgaben verknüpft wird.

Regelinstitutionen und Fachdienste in den drei Feldern verfügen somit über jeweils spezifische Wissensbestände und über unterschiedliche Leitbilder, die sich aus der Ausbildung und beruflichen Sozialisation ihrer Beschäftigten sowie aus den gesetzlich definierten Kernaufgaben ergeben und den Umgang mit konkreten Situationen prägen.

Auch wenn offenkundig ist, dass der kollektive Nutzen durch kooperatives Handeln optimiert werden kann, stehen dem Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber (vgl. Raub 2010, S. 271): So kann sich das Eigeninteresse spezialisierter Akteure, beispielsweise von Verwaltungseinheiten mit einer bestimmten Aufgabenstellung oder auch von in einem bestimmten Feld verankerten Verbänden, zur Sicherung ihrer organisationalen Stabilität eher auf Abgrenzung als auf Kooperation richten (vgl. Wegrich/Stimac 2014, S. 44). Auch aus der Verantwortung für das eigene Budget kann sich ein Interesse der einzelnen Institutionen ergeben, auf Kooperation zu verzichten. Beispielsweise wird im Hinblick auf Entscheidungen in der Sozialversicherungspolitik, also bei der Regulierung auf der Makroebene, ein fiskalisch motivierter „Verschiebepbahnhof“ konstatiert (vgl. Trampusch 2003).

Angesichts der Dominanz von „vertikalen Fachbruderschaften“ (Wagener 1979) in der Verwaltung spiegelt sich die sektorale Abgrenzung auf der Makroebene auch in der Implementation sozialpolitischer Programme, also in der Fallbearbeitung auf der Mikroebene und in den Kommunikationsbeziehungen zwischen den Organisationen auf der Mesoebene. Darüber hinaus werden als nicht intendierte Folgen der seit den 1990er Jahren erfolgten Modernisierung des öffentlichen Sektors eine „zunehmende Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen und die Verstärkung von Ressortegoismen“ (Bogumil et al. 2008, S. 4 f.) konstatiert. Potenzielle Lösungsbeiträge können in einer solchen Konstellation unterbleiben und durch Negierung von Zuständigkeiten und einen – impliziten oder auch expliziten – Verweis auf andere Institutionen ersetzt werden.

Dass opportunistisches Verhalten einerseits zu suboptimalen Ergebnissen für alle Beteiligten führen kann, andererseits kooperatives Verhalten aber mit Risiken verbunden ist, lässt sich anhand von spieltheoretischen Modellen zeigen (vgl. Axelrod 1984; Rapoport/Chammah 1965): Das Modell des „Prisoner’s Dilemma“ geht davon aus, dass zwei Gefangene getrennt voneinander zu einer Tat befragt werden. Wenn beide leugnen, wäre ihnen wenig nachweisbar, so dass sie eine geringe Strafe zu erwarten hätten. Diese Lösung würde in der Summe den insgesamt höchsten Gesamtnutzen bringen. Wenn beide gestehen, würden beide zu einer höheren Strafe verurteilt, so dass der Schaden in der Summe am höchsten wäre. Würde aber einer der beiden gestehen, ginge er durch eine Kronzeugenregelung straffrei aus, während der andere wegen des fehlenden Geständnisses zu einer noch höheren Strafe verurteilt würde. Das Leugnen bringt also potenziell den höchsten Gesamtnutzen, birgt aber individuell das höchste Risiko und stellt somit eine Investition dar, die nur im Vertrauen darauf getätigt werden kann, dass der andere in gleicher Weise handelt. Ein Geständnis wiederum führt zu einem schlechteren Gesamtergebnis, dient aber der Risikominimierung und ermöglicht das individuell beste Ergebnis – auf Kosten des anderen. Deutlich wird an diesem Modell auch, dass am gemeinsamen Interesse ausgerichtete Entscheidungen durch fehlende Kommunikation erschwert werden: Könnten die beiden Gefangenen sich absprechen, könnten sie das Risiko verringern und ihre Strategie gemeinsam optimieren.

Die Forderung nach politikfeldübergreifender Kooperation im Rahmen einer vorbeugenden Sozialpolitik trifft also zum einen auf Interessen und Handlungslogiken der Akteure, aus denen sich Anreize für nicht-kooperatives Handeln ergeben können. Zum anderen ist die Kommunikationsdichte zwischen Akteuren unterschiedlicher Felder geringer als innerhalb eines Feldes, so dass es schwieriger ist, durch Kommunikation zu Lösungen zu kommen, die die unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken berücksichtigen.

Angesichts der Bedeutung von Kommunikation liegt es nahe, systemtheoretische Konzepte heranzuziehen. Aus systemtheoretischer Perspektive ist die Gesellschaft „nicht eine Ansammlung von Menschen, sondern ein Kommunikationsgeschehen, dessen Ordnung darin besteht, dass Kommunikationen selektiv – und nicht zufällig – aufeinander Bezug nehmen“ (Holzer/Fuhse 2011, S. 313), und Netzwerke „müssen sich durch und als Kommunikation reproduzieren und verändern“ (ebd.: 314). Insofern können Netzwerke als soziale Systeme aufgefasst werden, die allerdings nicht fest etabliert sind, sondern aus bestimmten Situationen heraus entstehen: „Ihre Entstehung ist einerseits ‚prekär‘, weil sie deshalb auch keine institutionelle Absicherung haben; andererseits wirkt das Eintreten in ein Netz wechselseitiger Verpflichtungen selbstverstärkend, weil an einmal erprobten Kontakten schnell weitere Möglichkeiten sichtbar werden.“ (ebd.: 318)

Die Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien gehört zum Kern des systemtheoretischen Theoriegebäudes. Im Prinzip gilt Macht als Kommunikationsmedium des politisch-administrativen Systems, dem auch die politikfeldübergreifende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zuzurechnen ist. Macht und auch Recht und Geld sorgen in der Regel dafür, dass Entscheidungen als kollektiv verbindlich anerkannt werden (vgl. Luhmann 1997). Jedoch kann bei der

Bearbeitung von Schnittstellen mit den herkömmlichen Steuerungsmedien und hierarchischen Formen der Entscheidungsfindung allein keine ausreichende Leistungsfähigkeit, Akzeptanz und Legitimität erzeugt werden (vgl. Köhling 2012, S. 14). Da Politiknetzwerke, gesetzliche Regelungen und Ressourcenströme häufig politikfeldspezifisch definiert sind, sind die Möglichkeiten zu einer politikfeldübergreifenden Steuerung über die Medien Macht, Recht und Geld begrenzt, weil durch die heterogene Zusammensetzung sowie das Fehlen vorgegebener, fest etablierter Arbeitsbeziehungen nicht auf hierarchische Strukturen und Macht als Steuerungsmedium gegriffen werden kann. Und da die Ergebnisse in diesen Governance-Prozessen nicht (allein) durch rechtliche Entscheidungen legitimiert werden können, stellt die Akzeptanz der Beteiligten für die Erzeugung von Verbindlichkeit eine wichtige Bedingung dar. Somit sind für die Entwicklung von kooperativen Lösungen alternative Steuerungsmedien wie Wissen und Vertrauen notwendig. Vor dem Hintergrund, dass Wissen und Vertrauen die Fähigkeit besitzen, zur Reduktion von Komplexität und Unsicherheit beizutragen, können sie zur Akzeptanz beitragen und damit Verbindlichkeit von Entscheidungen erhöhen (vgl. ebd., S. 15).

Dabei bestehen Wechselwirkungen zwischen Wissen und Vertrauen. Da Kommunikation zwei untrennbar miteinander verbundene Ebenen besitzt, die Inhalts- und die Beziehungsebene (vgl. Watzlawick/Beavin/Jackson 2007), kommt Wissen die Funktion der Regulierung auf der Inhaltsebene einer Beziehung zu, während Vertrauen die Art einer Beziehung beeinflusst (vgl. Kämper/Schmidt 2000). Damit lassen sich Wissen und Vertrauen jeweils einer Ebene der Kommunikation zuordnen, wobei die Beziehungsebene, der Vertrauen zugeordnet wird (das „Wie“ einer Mitteilung), die Metaebene darstellt und damit bestimmt, wie der Inhalt (das „Was“ einer Mitteilung) aufgenommen wird (vgl. Köhling 2012, S. 131).

Im Hinblick auf die Bedeutung von Wissen „wird konstatiert, dass unterschiedliche Wissensstände und/oder heterogene Zugangsmöglichkeiten zu prozessrelevantem Wissen zu erheblichen Hindernissen im Verlauf von Governance-Prozessen werden bzw. zu suboptimalen Ergebnissen führen können“ (Köhling 2012, S. 15; vgl. auch Schuppert/Voßkuhle 2008). Da Systeme selektiv mit Wissen umgehen und Entscheidungen darüber fällen, ob sie Informationen zur Kenntnis nehmen bzw. Schlüsse daraus ziehen oder nicht, wird deutlich, dass dem Medium Vertrauen eine zentrale Funktion in Kommunikationsprozessen zukommt: Vertrauen erleichtert die Anschlussfähigkeit von Informationen, da es in allen Teilprozessen von Kommunikation wirkt (Inhalte, Umfang, Verstehen, Antworten), während Misstrauen dem entgegenwirkt und damit Kommunikationsprozesse erschwert. Daher wird Vertrauen als Steuerungsmedium (vgl. zum Beispiel Jann 2002, Oppen 2009) oder sogar als „Governancemechanismus“ (Wald/Jansen 2007) von Netzwerken beschrieben. Wissen und Vertrauen können also gerade in politikfeldübergreifenden Netzwerken, die nicht hierarchisch gesteuert werden können, ebenso die Kooperation fördern wie das Fehlen dieser beiden Steuerungsmedien sie behindern kann.

Politikfeldübergreifende Kooperation in lokalen Netzwerken erfordert also einerseits in besonderem Maße wechselseitiges Wissen und Vertrauen der beteiligten Akteure, weil die Möglichkeiten zu einer politikfeldübergreifenden Steuerung über die Medien Macht, Recht und Geld

begrenzt sind. Andererseits führen sowohl die unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken als auch die im Vergleich zu politikfeldinternen Beziehungen geringere Kommunikationsdichte dazu, dass Wissen und Vertrauen schwieriger aufzubauen sind.

Wenn sich auch die Bedeutung von Wissen und Vertrauen für die Arbeit in politikfeldübergreifenden Settings theoretisch begründen lässt, so gibt es doch wenig systematische Erkenntnisse darüber, wie diese Steuerungsmedien in lokalen Netzwerken entwickelt werden können. In der netzwerkanalytischen Forschung (vgl. Häußling/Stegbauer 2011) wurden derartige Netzwerke bislang relativ wenig beachtet, und die Netzwerkanalyse ist vorrangig analytisch-deskriptiv auf die Beschreibung von Strukturen ausgerichtet; die Frage nach der Funktionsweise von Netzwerken bleibt im Hintergrund; über Koordinationsmechanismen und das Management von Netzwerken gibt es nur wenig Erkenntnisse (vgl. Berkemeyer/Bos 2011, S. 763). Außerdem wird wenig beachtet, dass professionelle Netzwerke, zu denen Formen politikfeldübergreifender Zusammenarbeit zu rechnen sind, anderen Funktionsmechanismen unterliegen als etwa Unternehmensnetzwerke oder natürliche Netzwerke (Familie, Freundeskreise) (vgl. Schubert 2008).

Auch in der politikwissenschaftlichen Debatte um Politikverflechtung steht – basierend auf den grundlegenden Arbeiten von Fritz W. Scharpf et al. (1976) – weniger die sektorale als die vertikale Dimension im Vordergrund – also die Verflechtung zwischen den Ebenen des föderativen Systems, die als Kennzeichen des kooperativen Föderalismus in Deutschland gilt. Thematisiert – und kritisiert – werden dabei Effizienz- und Demokratiedefizite, die durch die Beteiligung unterschiedlicher Ebenen und die damit einhergehende unklare Zuordnung von Verantwortlichkeiten entstehen, und die Beschränkung der Handlungsfähigkeit durch die „im internationalen Vergleich einmalige Kombination von Konsensföderalismus und Konkurrenzdemokratie“ (Scharpf 2009, S. 8; vgl. auch Lehmbruch 1976). Sektorale Politikverflechtung wird hingegen eher positiv konnotiert: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung.“ (Bönker 2008, S. 318) Mit dem Begriff der sektoralen Politikverflechtung wird somit eine normative Komponente verbunden; Kooperation gilt dabei implizit als wünschenswert. Im Rahmen der KAS-Studie wird der Begriff der sektoralen Politikverflechtung deskriptiv verwendet, um auf dieser Grundlage im folgenden Kapitel zunächst die Strukturen darzustellen, die die Akteurskonstellationen bei der Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge prägen und eine politikfeldübergreifende Kooperation erforderlich machen.

### **3 Strukturen sektoraler Politikverflechtung bei der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge**

Für eine vorbeugende Sozialpolitik sind nicht nur die in Deutschland durch ein hohes Maß an Ausdifferenzierung gekennzeichneten sozialpolitischen Politikfelder von Bedeutung. Da Bildung Teilhabechancen schafft – und fehlende Bildung ein besonders hohes Exklusionsrisiko bedeutet –, hat die Bildungspolitik für Prävention einen zentralen Stellenwert. Für die Berufsorientierung

jugendlicher Flüchtlinge, also für die Vorbereitung und Begleitung dieser Zielgruppe in der Übergangssituation von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg, spielen Akteure aus den Politikfeldern Schule, Arbeitsmarkt und Jugendhilfe eine wichtige Rolle. Angesichts der Bedeutung von politikfeldspezifischen Governance-Strukturen soll in diesem Kapitel zunächst ein Überblick über die in diesem Kontext relevanten Strukturen der drei Politikfelder und ihrer Schnittstellen gegeben werden (3.1). Im Anschluss werden exemplarisch Strukturen der Vernetzung skizziert, die für die Bearbeitung von Schnittstellen installiert werden (3.2).

### 3.1 Die beteiligten Politikfelder: Konstellationen von Schnittstellen

Der Übergang von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg bildet nicht nur, aber insbesondere für „bildungsbenachteiligte“ junge Menschen eine kritische Schwelle. Leistungen für junge Menschen in dieser Lebenssituation sind zum einen in der Sozialpolitik, zum anderen im Schulsystem verankert. In der Sozialpolitik sind mehrere Rechtskreise beteiligt, insbesondere das SGB II und das SGB III (Arbeitsmarkt) und das SGB VIII (Jugendhilfe); im Hinblick auf die Schulpolitik werden im Folgenden vor allem die berufsbildenden Schulen berücksichtigt, da diese für die Zielgruppe der 16- bis 18-jährigen jugendlichen Flüchtlinge eine besondere Rolle spielen.

In der Arbeitsmarktpolitik finden sich auf lokaler Ebene zwei lokale Institutionen, die Arbeitsagenturen (SGB III) und die Jobcenter (SGB II). Letztere sind teilweise als gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune organisiert, teilweise sind sie als zugelassene kommunale Träger (zKT) Teil der Kommunalverwaltung. Die Bezirke der einzelnen Arbeitsagenturen umfassen – je nach Größe der Kommunen – das Gebiet einer oder mehrerer Kommunen. Es gibt somit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zwei unterschiedliche Rechtskreise mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, Institutionen und Handlungslogiken. So sind die Arbeitsagenturen (SGB III) für die Berufsberatung sowie die Ausbildungsvermittlung zuständig und fördern unterschiedliche Maßnahmen der Berufsvorbereitung – beispielsweise bei Bildungsträgern oder in Beschäftigungsprojekten. Wenn die Eltern Arbeitslosengeld II beziehen (SGB II), werden auch die Jugendlichen vom Fallmanagement des Jobcenters betreut, in dessen Verantwortung dann auch die Vermittlung in Ausbildung sowie in Maßnahmen liegt.

Parallel bietet das Jugendamt bei Bedarf sozialpädagogische Unterstützungsleistungen in Form von Hilfen zur Erziehung sowie im Rahmen der Jugendsozialarbeit und der Jugendberufshilfe (SGB VIII). Das SGB VIII als Bundesgesetz stellt ein Rahmengesetz dar; die Konkretisierung der Leistungen erfolgt weitgehend auf der kommunalen Ebene und ist durch korporatistische Strukturen gekennzeichnet. In der Jugendhilfe ist eine sehr starke Position der Wohlfahrtsverbände vorzufinden, welche zum einen – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – ein zentraler Leistungserbringer sind – sie bieten „deutlich mehr soziale Dienste an als die Kommunen und die privatgewerblichen Anbieter zusammen“ (Bäcker et al. 2010, S. 545). Zum anderen wirken sie durch die mit einem Anteil von 40% der Sitze gesetzlich verankerte Mitgliedschaft in den Jugendhilfeausschüssen (§ 71 I SGB VIII) an der Steuerung mit.

Für jugendliche Flüchtlinge ist im Hinblick auf die sozialpolitischen Politikfelder relevant, dass eine Veränderung in ihrem Aufenthaltsstatus auch zu einer Veränderung der Zuständigkeiten der Rechtskreise führt. So erfolgt bei der Anerkennung eines Asylantrags die Überleitung in den Zuständigkeitsbereich des SGB II, während vorher bspw. Beratungsleistungen im Rahmen des SGB III auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen werden können. Dieser Übergang kann nicht zuletzt deshalb problematisch sein, weil beiden Segmenten der Arbeitsmarktpolitik eine andere Handlungslogik zugrunde liegt: „Nach SGB III sollen arbeitslose Personen zuvörderst qualifiziert werden, um den beruflichen Anschluss herzustellen. Das vorrangige Ziel nach SGB II ist es hingegen, dass die Kunden der Jobcenter rasch den staatlichen Hilfebezug verlassen und dass hierfür die Aufnahme jeglicher bezahlten Tätigkeit, auch unterhalb der formalen Qualifikation, zumutbar ist.“ (Aumüller 2016, S. 41)

Unbegleitete Minderjährige werden von der Jugendhilfe betreut (SGB VIII), so dass sich bei Eintritt der Volljährigkeit Veränderungen in Rechtsansprüchen und Zuständigkeiten ergeben. Im Schulsystem hingegen spielt der Aufenthaltsstatus bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres keine Rolle, weil gemäß der UN-Kinderrechtskonvention Minderjährige das Recht – und damit auch die Pflicht – zum Schulbesuch haben.

In der Schulpolitik liegt die zentrale Kompetenz bei dem jeweiligen Bundesland, das für die Regulierung und Finanzierung zuständig ist. Die Schulträgerschaft und die Schulentwicklungsplanung obliegen den Kommunen. In Nordrhein-Westfalen sind die einzelnen (kreisangehörigen wie auch kreisfreien) Gemeinden Träger der allgemeinbildenden Schulen, während sich die berufsbildenden Schulen nur bei kreisfreien Städten in der Trägerschaft der Gemeinde befinden; im kreisangehörigen Raum ist der Kreis Träger, so dass hier allgemeinbildende und berufsbildende Schulen unterschiedliche Träger haben. Über die Schulträgerschaft hinaus ist seit einigen Jahren eine Aufwertung der kommunalen Ebene im Sinne der Entwicklung einer kommunalen Bildungspolitik festzustellen. Der Bedeutungszuwachs der bildungs- bzw. schulpolitischen Funktion der Kommune geht mit einer stärker integrierten Sichtweise der Politikfelder „Schule“ und „Jugendhilfe“ und der Entwicklung lokaler Bildungsnetzwerke einher – eine gerade im Kontext vorbeugender Sozialpolitik bedeutsame Entwicklung. Dennoch werden die grundlegenden Strukturen des Schulsystems nach wie vor durch das Land determiniert.

Die Schulpflicht endet in Nordrhein-Westfalen – für in Deutschland aufgewachsene Jugendliche ebenso wie für Flüchtlinge – mit dem Schuljahr, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird. Nach der Sekundarstufe I kann sie entweder in der gymnasialen Oberstufe – wenn die entsprechenden Zugangsvoraussetzungen in Form eines Abschlusses der Sekundarstufe I mit Qualifikationsvermerk vorliegen – oder an einem Berufskolleg absolviert werden.

Mit dem Begriff „Berufskolleg“ wird in Nordrhein-Westfalen die berufsbildende Schule bezeichnet, die ein breites Spektrum an Bildungsgängen umfasst. Berufskollegs sind zuständig für die Durchführung des schulischen Teils der dualen Ausbildung, wenn Jugendliche einen Ausbil-



Leistungsvertrag mit einem Betrieb haben, und bieten unterschiedliche Formen der vollzeitschulischen Berufsausbildung mit staatlich anerkannten Abschlüssen an. Für Jugendliche, bei denen sich der Übergang nach der Sekundarstufe I der allgemeinbildenden Schule (potenziell) schwierig gestaltet, sind vor allem die Bildungsgänge der Ausbildungsvorbereitung – also das Übergangssystem – relevant. In der Ausbildungsvorbereitung, die zum Teil mit von der Arbeitsverwaltung geförderten Maßnahmen kombiniert werden kann, werden in Teil- oder Vollzeitform berufliche Kenntnisse vermittelt sowie Möglichkeiten zur Nachholung des Hauptschulabschlusses geboten. Darüber hinaus gibt es Bildungsgänge, die eine berufliche Orientierung in einem bestimmten Feld (beispielsweise Technik, Wirtschaft, Soziales) mit dem Erwerb eines höherwertigen Schulabschlusses (bis hin zur Hochschulreife) verknüpfen. In der Praxis ist umstritten, inwieweit diese Bildungsgänge angesichts des Schulabschlusses als Höherqualifizierung gewertet werden können oder aber dem Übergangssystem zuzurechnen sind, weil sie keinen anerkannten Berufsabschluss vermitteln und von Jugendlichen zum Teil mangels Alternative oder mangels Orientierung gewählt werden. Unabhängig von dieser Bewertung ist festzuhalten, dass diese Bildungsgänge den Jugendlichen Perspektiven für die Nutzung von weiteren Bildungsangeboten der beruflichen Schulen eröffnen – sowohl mit weiteren schulischen als auch mit beruflichen Abschlüssen (vgl. Stöbe-Blossey 2018, S. 104).

Für jugendliche Flüchtlinge ist die Förderung an Berufskollegs von besonderer Bedeutung. Die Beschulung der Geflüchteten im berufsschulpflichtigen Alter und damit die Erstförderung für zugewanderte 16- bis 18-Jährige findet vor allem in sogenannten Internationalen Förderklassen (IFK) an den Berufskollegs statt: „Die Beschulung von jugendlichen Flüchtlingen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erfolgt im Berufskolleg im Rahmen der Schulpflicht gemäß § 34 VI 6 SchulG in Verbindung mit § 38 SchulG (Schulpflicht in der Sekundarstufe II) in der Internationalen Förderklasse im einjährigen Bildungsgang Ausbildungsvorbereitung (Vollzeitform) gemäß § 21 und § 22 Abs. 3 APO-BK Anlage A, sofern keine Fachklassen des dualen Systems besucht werden.“ (MSW 2016b, S. 1; vgl. auch MSW 2016a, 3.1) Die Ziele des Bildungsganges sind dabei insbesondere der Spracherwerb, Berufsorientierung und der Erwerb eines dem Hauptschulabschluss gleichwertigen Abschlusses. Bei entsprechenden Leistungen in der IFK besteht nach den Vorgaben des Erlasses die Möglichkeit, über eine individuelle Feststellungsprüfung einen mittleren Schulabschluss, ggf. auch mit Qualifikationsvermerk für den Besuch der gymnasialen Oberstufe, zu erwerben. Die IFK kann bei Bedarf (vor allem in sprachlicher Hinsicht) einmal wiederholt werden und eine anschließende Berufsausbildung oder weitere Bildungsgänge am Berufskolleg sind möglich (MSW 2016b, S. 3; vgl. auch MSW 2016a, 3.3).

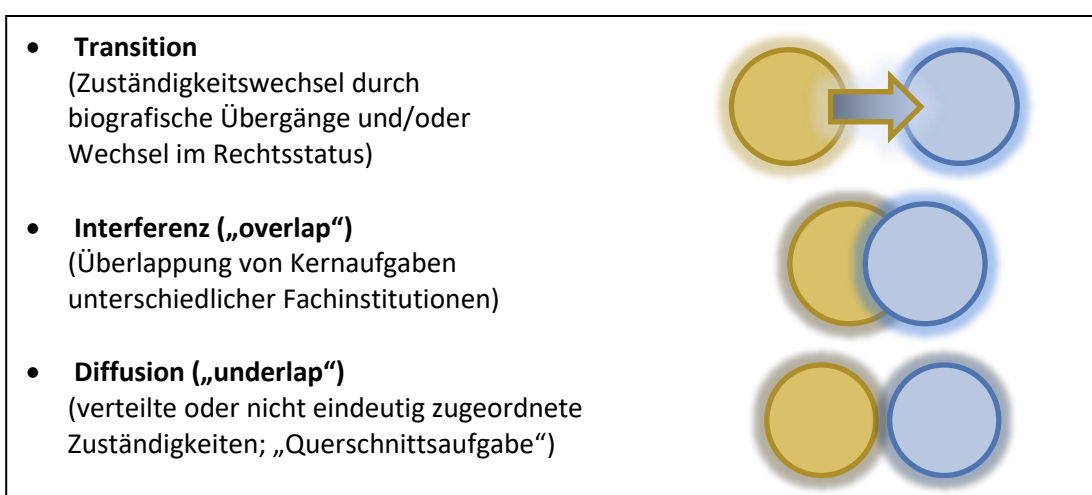
Nach dem Ende der Schulpflicht haben geflüchtete Jugendliche in Nordrhein-Westfalen unabhängig von ihrem Bildungsstand weder die Pflicht, eine Schule zu besuchen, noch haben sie einen Anspruch darauf. Für sie sind vor allem Maßnahmen aus dem Bereich der Arbeitsförderung vorgesehen, die ggf. mit der Teilnahme an dem ausbildungsvorbereitenden Bildungsgang der Berufskollegs, dem auch die Internationalen Förderklassen zugeordnet sind, kombiniert werden können: „Nicht mehr schulpflichtige Geflüchtete können in den Bildungsgang der teilzeitschuli-

schen Ausbildungsvorbereitung aufgenommen werden, wenn sie an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit, der Jugendhilfe oder einer anderen staatlichen Einrichtung (z.B. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Fortbildungszentrum für Flüchtlinge) teilnehmen.“ (MSW 2016a, 3.1) Hier gibt es also Schnittstellen zu den Feldern Arbeitsmarkt und Jugendhilfe. Ergänzend wurde zum 01.02.2017 das Programm „Fit für mehr“ (FFM) aufgelegt, in das neu Zugewanderte zwischen 16- und 25-Jährige auch unterjährig aufgenommen werden können, allerdings ohne die Möglichkeit, einen Abschluss zu erwerben (vgl. MSW 2016b, S. 1 f.).

Die Regelinstitutionen, über die jugendliche Flüchtlinge – zumindest in der Altersgruppe der 16- bis 18-Jährigen – erreicht werden können, sind somit die Berufskollegs, die so im Hinblick auf diese Zielgruppe zu einer Schlüsselinstitution für die Implementierung vorbeugender Sozialpolitik werden. Die integrationspolitische Zielsetzung – also die Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache, die Eingliederung in das Bildungssystem und die Vorbereitung des Übergangs in den Arbeitsmarkt – soll somit innerhalb des Schulsystems verwirklicht werden. Hinzu kommen Leistungen der Arbeitsverwaltung (SGB II und III) und der Jugendhilfe (SGB VIII). Kommunale Integrationszentren, die in Nordrhein-Westfalen zur Förderung der Integration zugewanderter Kinder und Jugendlichen in das Bildungssystem und für die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben gegründet wurden (vgl. 3.2), unterstützen in vielen Kommunen sowohl die Zielgruppe als auch die Regelinstitutionen durch Beratung und nehmen Koordinierungsfunktionen wahr.

Fasst man die Darstellung zusammen, so zeigt sich, dass es unterschiedliche Konstellationen sektoraler Politikverflechtung und damit unterschiedliche Typen von Schnittstellen gibt. Diese Konstellationen werden durch den institutionellen Rahmen der einzelnen Politikfelder und die zugrundeliegenden gesetzlichen Regelungen bestimmt. Unterscheiden lassen sich Konstellationen der „Transition“, „Interferenz“ und „Diffusion“ (Abbildung 3).

**Abbildung 3: Konstellationen sektoraler Politikverflechtung**



Quelle: Eigene Darstellung



Bei einer „Transition“ ergeben sich Schnittstellen durch Übergänge in der Biografie oder im Rechtsstatus, die mit einem Wechsel der zuständigen Institution verbunden sind. So sind bildungsbiografische Übergänge in der Regel mit Übergängen zwischen Institutionen verbunden – es gibt Übergänge zwischen Kindergarten und Grundschule, Grundschule und weiterführender Schule, Schule und Ausbildung oder Studium und schließlich in die Erwerbstätigkeit. Transitionen ergeben sich aber auch durch rechtliche Regelungen. So werden bspw. Jugendliche, deren Eltern SGB-II-Leistungen beziehen, ebenfalls durch das Jobcenter betreut; scheiden die Eltern aus dem Leistungsbezug aus, endet auch die Zuständigkeit für die Jugendlichen, die dann Leistungen der Beratung und Vermittlung nach dem SGB III in Anspruch nehmen können. Auch bei der Zielgruppe der Flüchtlinge entstehen Übergänge durch einen Wechsel der zuständigen Rechtskreise, allerdings in die umgekehrte Richtung: Für die arbeitsmarktbezogene Beratung, Betreuung und Vermittlung Asylsuchender mit Aufenthaltsgestattung sowie für Geduldete gilt das SGB III, nach der Anerkennung fallen Flüchtlinge in die Zuständigkeit des SGB II. Während des laufenden Asylverfahrens können somit Asylbewerber\_innen – zumindest diejenigen mit guter Bleibeperspektive – nicht nur eine Beratung auf der Grundlage des SGB III in Anspruch nehmen, sondern auch an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Mit der Anerkennung und dem damit verbundenen Übergang in den Rechtskreis des SGB II wird aus dem freiwilligen Charakter eine rechtliche Verpflichtung, die je nach Handhabung durch das Jobcenter zur Folge haben kann, dass die kurzfristige Eingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüber längerfristig angelegten Bildungsstrategien in den Vordergrund tritt. Sollten die Eltern eines jugendlichen Flüchtlings dann Arbeit finden, endet für die gesamte Familie die Zuständigkeit des Jobcenters, so dass die Jugendlichen wieder auf die Leistungen im Rahmen des SGB III zurückgreifen können. Die Sicherung von Kontinuität in der Förderung stellt auf diese Weise eine schwierige Herausforderung dar. Ein Risiko besteht bei Transitionen vor allem darin, dass Brüche in der Kontinuität der Begleitung oder Förderlücken entstehen, wenn das Zusammenwirken der beteiligten Akteure unterbleibt.

Bei einer „Interferenz“-Konstellation ist ein Thema für mehrere Politikfelder von zentraler Bedeutung und für die beteiligten Akteure mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden. Diese Konstellation findet sich bei der Aufgabe der Begleitung des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Beruf, in der Akteure aus unterschiedlichen sozial- und bildungspolitischen Politikfeldern gleichzeitig für junge Menschen zuständig sind, unterschiedliche Förderangebote bereit halten und unterschiedliche Ziele verfolgen – involviert sind die Schule als Regelinstitution, die Arbeitsagenturen mit Beratungs- und Vermittlungsangeboten und die Jugendhilfe mit Angeboten der Primärprävention im Rahmen der Jugendsozialarbeit, darüber hinaus – vor allem in schwierigen Lebenssituationen – die Jobcenter und die Jugendhilfe mit spezifischen Leistungen. Je komplexer die Problemlage eines jungen Menschen, desto komplexer ist auch das Hilfesystem mit seinen Schnittstellen. Wegrich/Stimac (2014, S. 46) verwenden dafür den Begriff „overlap“ und sehen das Risiko dieser Konstellation vor allem in den unterschiedlichen Zugängen der beteiligten Institutionen: „However, these organisations approach the same issue from different perspectives and follow – to some extent – different objectives.“ (ebd.)

Konflikte zwischen den Akteuren und die Ablehnung von Kooperation sind in solchen Konstellationen nicht unwahrscheinlich.

„Diffusion“ bedeutet, dass für die Bearbeitung eines Themas Lösungsbeiträge von Akteuren aus zwei oder mehreren Politikfeldern erforderlich sind, die Zuständigkeiten dafür jedoch verteilt oder nicht eindeutig zugeordnet sind und das Thema für keine Institution den Kern ihrer Aufgaben bildet. Wegrich/Stimac (2014, S. 45) bezeichnen diese Konstellation als „underlap“ und sprechen von „issues that are usually considered as being of general interest but no department considers them as being at the core of its task structure and organisational mission“. Als klassische Beispiele lassen sich die oft als Querschnittsthemen bezeichnete Integrationspolitik oder die Gleichstellungspolitik benennen. Institutionen werden aufgefordert, die diesen Querschnittsthemen zugrundeliegenden Ziele bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten. Damit sind zusätzliche Anforderungen verbunden, die sich aus der Beachtung der Bedürfnisse einer bestimmten Zielgruppe ergeben und von den einzelnen Institutionen in höchst unterschiedlicher Weise berücksichtigt werden.

Es zeigt sich also, dass sich Konstellationen sektoraler Politikverflechtung wechselseitig überlagern können. Bei dem Übergang jugendlicher Flüchtlinge von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg geht es zunächst um eine „Transition“, also um den Wechsel der Adressat\_innen von einem Zuständigkeitsbereich in einen anderen. Bereits bei der Vorbereitung des Übergangs sind Beiträge aus mehreren Politikfeldern gefordert; bspw. sind bei der Berufsorientierung von Jugendlichen die Felder Schule und Arbeitsverwaltung und ggf. auch die Jugendhilfe mit jeweils unterschiedlichen Programmen involviert, so dass eine „Interferenz“ vorliegt. Bei geflüchteten Jugendlichen bildet das Ziel der Integration zusätzlich eine Querschnittsaufgabe ab; insofern ist der Übergang dieser Zielgruppe von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg auch durch die Konstellation der „Diffusion“ geprägt.

### 3.2 Strukturen zur Bearbeitung sektoraler Politikverflechtung

Mit den Begriffen „Transition“, „Interferenz“ und „Diffusion“ werden somit unterschiedliche Konstellationen sektoraler Politikverflechtung beschrieben, die sich aus den Governance-Strukturen der einzelnen Politikfelder ergeben und zur Entstehung von Schnittstellen zwischen Akteuren führen. Probleme bei der Bearbeitung von Schnittstellen können entstehen, weil die verschiedenen Konstellationen bei den beteiligten Akteuren zu Interessenlagen führen, die der Kooperation entgegenstehen können. Insofern hat in den letzten Jahren die Tendenz an Bedeutung gewonnen, Strukturen zu schaffen, um eine Kooperation von Akteuren über die Grenzen der Politikfelder hinweg zu fördern und Schnittstellen zu bearbeiten.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die Legislaturperiode von 2013 bis 2017 wurde das Thema der „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“ aufgegriffen und eine bessere Verzahnung zur Vermeidung von „Sicherungs- und Förderlücken“ (Koalitionsvertrag

2013, S. 74 f.) gefordert. Im Laufe der Legislaturperiode gab es in unterschiedlichen Handlungsfeldern vorbeugender Sozialpolitik Initiativen, die – ohne dass grundsätzliche Veränderungen in den Kompetenzen von Akteuren vorgenommen wurden – auf eine Stärkung der Kooperation bei der Bearbeitung von Schnittstellen durch eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit (vgl. Koalitionsvertrag 2013, S. 66 f., S. 74 f.) setzten.

Als exemplarisch für diese Strategie kann die Initiierung von Jugendberufsagenturen gelten (vgl. Stöbe-Blossey 2018, S. 106). Anknüpfend an die bereits im Jahr 2010 durch die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiierten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ enthielt der Koalitionsvertrag von 2013 die Forderung nach dem Aufbau von Jugendberufsagenturen (vgl. BA 2014, DGB 2014) als Reaktion auf die konstatierte Schnittstellenproblematik bei der Förderung von Jugendlichen; formuliert wurde das Ziel, dass „flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen (...) die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln“ sollen (Koalitionsvertrag 2013, S. 66; vgl. Stapf-Finé 2016 m.w.V.). In der Umsetzung gab es weder Gesetze noch Förderprogramme; vielmehr werden mit dem Begriff „Jugendberufsagentur“ unterschiedliche Formen der Kooperation der Sozialleistungsträger (SGB II, III, VIII) subsumiert, die je nach regionalen Gegebenheiten durch Kooperationsvereinbarungen unterschiedlich konkretisiert werden. Dabei kann es um die räumliche Zusammenführung von Angeboten unter einem Dach ebenso gehen wie um eine virtuelle Kooperation, beispielsweise über Verfahrensregelungen zum Austausch von Daten und zur Abstimmung in der Fallbearbeitung.

Wie stark unterschiedliche professionelle Leitbilder die Möglichkeiten zur Kooperation beeinflussen, lässt sich an diesem Beispiel zeigen. In der Praxis werden sowohl das Verhältnis der Hilfesysteme zueinander als auch die Auswirkungen der angestrebten Kooperation auf die Adressat\_innen kontrovers diskutiert (vgl. bspw. DGB 2014, Der Paritätische 2014, Panitzsch-Wiebe 2016). Während es im SGB-II-Bereich Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung gibt, soll die Jugendhilfe „die soziale Integration mit sozialpädagogischen Hilfen auf der Basis von Vertrauen und Freiwilligkeit fördern. [...] Die jeweiligen Leistungsprofile bzw. die jeweilige Praxis sind eigenständig und teils nur schwer miteinander vereinbar; dies gilt insbesondere für die Jugendhilfe und das Hartz-IV-System“ (DGB 2014, S. 4). Ein Vertreter der Jugendhilfe spricht in diesem Kontext davon, dass den beiden Systemen „unterschiedliche sozialstaatliche Entwürfe, eine unterschiedliche Praxis und unterschiedliche Menschenbilder“ (Göbel 2014, S. 11) zugrunde liegen. „Jugendsozialarbeit als Teil der Jugendhilfe“, heißt es in einem Positionspapier der freien Wohlfahrtspflege, „richtet ihren Blick eben nicht ausschließlich auf die berufliche Integration, sondern vor allem auf die persönliche und soziale Entwicklung junger Menschen, ohne dass eine Aufgabe der anderen untergeordnet wird“ (Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010, S. 12). Unter diesem Gesichtspunkt wird aus der Sicht der Jugendhilfe kritisiert, dass die Etablierung von Jugendberufsagenturen einseitig das Ziel einer möglichst schnellen und reibungslosen Verfügbarkeit der Jugendlichen für den Arbeitsmarkt verfolge (vgl. Panitzsch-Wiebe 2013). Die Problematik unterschiedlicher professioneller Leitbilder tritt hier sehr deutlich zutage. Strukturelle Rege-

lungen, wie sie mit der Etablierung von Jugendberufsagenturen intendiert sind, scheinen demnach nicht automatisch zum Aufbau von Wissen und Vertrauen als Basis für die (Weiter-) Entwicklung von Kooperation zu führen.

Um Strukturen für die Bearbeitung von Schnittstellen aufzubauen, um die ‚Versäulung‘ und die institutionelle Fragmentierung aufzubrechen und um sozial- und bildungspolitische Ansätze miteinander zu verknüpfen, setzt vorbeugende Sozialpolitik oft auf die kommunale Ebene: „Angesichts der oft beklagten leistungsrechtlichen ‚Versäulungen‘ und der institutionellen Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme könnte der lokalen Ebene als ‚Experimentierfeld‘ eine entscheidende Funktion bei der Generierung sozialer Innovationen im Sinne einer passgenaueren, stärker präventiv ausgerichteten und aktiv gestaltenden Politik ‚aus einem Guss‘ zukommen.“ (Brettscheider/Klammer 2017, S. 144). Konstatiert wird insofern ein enger Zusammenhang zwischen den Paradigmen der Vorbeugung und der Kommunalisierung von Sozialpolitik (ebd., S. 141). Die Förderung von Vernetzung auf lokaler Ebene stellt somit ein zentrales Element von Strategien vorbeugender Sozialpolitik dar.

Am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen lassen sich zahlreiche Ansätze für Strategien lokaler Vernetzung identifizieren. Zu nennen sind bspw. die Entwicklung von Familienzentren<sup>3</sup>, die Unterstützung regionaler Bildungsnetzwerke<sup>4</sup>, die Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren<sup>5</sup> und die Förderung kommunaler Präventionsketten<sup>6</sup> (ehemals „Kein Kind zurücklassen“; KeKiz) und das Berufsorientierungsprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA)<sup>7</sup>. Auch Bundesprogramme wie Lernen vor Ort<sup>8</sup> zielen in diese Richtung. Die Anknüpfung an Regelinstitutionen spielt dabei oft eine zentrale Rolle. So soll bspw. die Regelinstitution Kindertageseinrichtung, die zum Familienzentrum weiterentwickelt wird, Bildungs- und Beratungsangebote anderer Akteure im Sozialraum bündeln und Familien niederschwellig zugänglich machen; im Rahmen des Programms KAoA soll eine erste Berufsorientierung für alle Schüler\_innen an den Schulen angesiedelt werden. Viele dieser Programme sind mit der Einrichtung sowohl von lokalen Koordinierungsstellen als auch von Gremien der Vernetzung verbunden.

Für das Thema des Übergangs von jugendlichen Flüchtlingen von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg sind vor allem drei Programme des Landes relevant, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen. In (fast) allen kreisfreien Städten und Kreisen in Nordrhein-Westfalen wurden auf der Grundlage von Landesprogrammen drei Institutionen etabliert:

---

<sup>3</sup> [www.familienzentrum.nrw.de/](http://www.familienzentrum.nrw.de/) (Familienzentren NRW)

<sup>4</sup> [www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/Regionale-Bildungsnetzwerke/index.html](http://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/Regionale-Bildungsnetzwerke/index.html) (Regionale Bildungsnetzwerke in NRW)

<sup>5</sup> [www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/](http://www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/) (Kommunale Integrationszentren)

<sup>6</sup> <https://www.kommunale-praeventionsketten.de/> (Kommunale Präventionsketten – Kommunen in NRW beugen vor)

<sup>7</sup> [www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de/](http://www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de/) (Landesvorhaben KAoA – „Kein Abschluss ohne Anschluss“)

<sup>8</sup> [www.lernen-vor-ort.info/](http://www.lernen-vor-ort.info/) (Bundesprogramm „Lernen vor Ort“)

- seit 2008: Regionale Bildungsbüros (RBB): Koordinierung der Regionalen Bildungsnetzwerke;
- seit 2012: Kommunale Koordinierungsstellen (KoKo): Koordinierung der Berufsorientierung im Rahmen des Landesprogramms „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA);
- seit 2012: Kommunale Integrationszentren (KI): Förderung der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe und der Bildung von Kindern und Jugendlichen auf der Basis des Teilhabe- und Integrationsgesetzes.

Im Rahmen der Bildungsnetzwerke und von KAoA werden auf kommunaler Ebene eigene Steuerungsgremien installiert, die der Kommunikation zwischen den relevanten Akteuren dienen sollen. Die Regionalen Bildungsbüros werden durch das für Schulministerium gefördert, die Kommunalen Koordinierungsstellen jeweils gemeinsam durch die für Schule und für Arbeit zuständigen Ministerien und die Kommunalen Integrationszentren durch die Ministerien für Schule und für die Querschnittsaufgabe Integration. Mit dem Regierungswechsel 2017 wurde die Zuständigkeit für Integration vom ehemaligen Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) in das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) verlagert. Die Zuständigkeiten für die drei Vernetzungsinstitutionen liegen also bei unterschiedlichen Ministerien, im Schulministerium in unterschiedlichen Abteilungen bzw. Gruppen. Eine Verbindung der Arbeit der drei auf den Programmen basierenden Institutionen untereinander ist somit auf der Landesebene nicht strukturell angelegt.

Die Regionalen Bildungsbüros sind ausschließlich im Bildungsbereich verankert und sollen von dort aus auf der lokalen Ebene einen Austausch zwischen den lokalen Akteuren unterschiedlicher Politikfelder organisieren. Das Programm KAoA basiert hingegen bereits auf der Landesebene auf einer Verbindung der Politikfelder Arbeitsmarkt und Schule, das Teilhabe- und Integrationsgesetz auf einer Verbindung zwischen den Feldern Integration und Schule. Bei der Förderung regionaler Bildungsnetzwerke geht es zum einen um die Zusammenführung der Akteure aus verschiedenen Feldern – bspw. Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Kultur, Sport, Jugendhilfe –, um Schulen bei der Kooperation mit außerschulischen Partnern zu unterstützen, zum anderen um den vertikalen Aspekt, nämlich um die Verbindung kommunaler Bildungspolitik mit der Schulaufsicht des Landes. Ziel ist also sowohl die sektorale als auch die vertikale Kooperation. Für einen Teil der Kommunen war der Ansatz neu, in anderen Kommunen waren bereits vorher Strukturen kommunaler Bildungspolitik aufgebaut worden, an die nun angeknüpft wurde. Insofern ist die Förderung der Bildungsnetzwerke auch als ein Bestreben des Landes zu interpretieren, die Rolle der Schulaufsicht als lokaler Akteur zu stärken und Einfluss auf die Entwicklung kommunaler Bildungspolitik zu gewinnen, die sich nach und nach in immer mehr Kommunen als eigenständiger Bereich kommunaler Gestaltung entwickelt hatte.

Die Ergebnisse aus den Evaluationen der Kommunalen Integrationszentren (vgl. Ulusoy et al. 2016) und von KAoA (vgl. Stöbe-Blossey et al. 2016) zeigen, dass die Programme auf lokaler Ebene zu höchst unterschiedlichen institutionellen Strukturen geführt haben. Was das Pro-

gramm KAOA betrifft, so brachte eine landesweite Befragung der Kommunalen Koordinierungsstellen im Rahmen der Evaluation der Berufs- und Studienorientierung (vgl. Stöbe-Blossey et al. 2016) die folgenden Ergebnisse:

„Die Kommunalen Koordinierungsstellen waren zum Befragungszeitpunkt in den kreisfreien Städten und Kreisen jeweils etwa zur Hälfte im Regionalen Bildungsbüro oder in anderen Bereichen angesiedelt – häufig in der Schulverwaltung, teilweise auch als Stabsstelle oder in anderen Dezernaten der kommunalen Verwaltung oder in zwei Fällen auch in einer Tochtergesellschaft der Kommune. Bei der Auswertung der Interviews mit den Kommunalen Koordinierungsstellen zeigt sich, dass die Entscheidung über die Ansiedlung meistens auf der Grundlage vorhandener Projekte und Strukturen in der Kommune getroffen wurde und dass jede Form der Ansiedlung mit jeweils spezifischen Vorteilen verbunden ist. Einige Befragte betonten, dass durch die Einbindung der Koordinierungsstelle in das Bildungsbüro die Berücksichtigung von Zusammenhängen von ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ und dem Regionalen Bildungsnetzwerk und die Nutzung der in diesem Kontext aufgebauten Kooperationsstrukturen erleichtert werden. Innerhalb der Verwaltungen sind die einzelnen Bildungsbüros unterschiedlichen Bereichen zugeordnet, so dass auch für in Bildungsbüros angesiedelte Koordinierungsstellen mehr oder weniger ausgeprägt die Aspekte zur Geltung kamen, die einige Befragte im Hinblick auf unterschiedliche Organisationslösungen ansprachen: So wurde in zwei Kommunen darauf hingewiesen, dass die Ansiedlung in der Jugendhilfe oder in der Sozialverwaltung dazu beitrage, dass man insbesondere benachteiligte Jugendliche gut im Blick habe und eine Vernetzung mit diesbezüglichen Projekten der Jugendhilfe sicherstellen könne. In einem anderen Fall wurde die Nutzung der Schulkontakte, die sich aus der Integration in die Schulverwaltung ergeben, als vorteilhaft für die Implementierung von ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ angesehen. Das Konstrukt der Stabsstelle wiederum erleichtert nach Meinung einer Befragten den Zugang zu den regionalen Akteuren, weil auf diese Weise der Querschnittscharakter der Koordinierungsstelle und des Themas ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ hervorgehoben werde und sich der Zugang nicht auf Akteure eines bestimmten Bereichs konzentriere. Ähnliches gilt bei der Zuordnung zu einer Tochtergesellschaft, die für verschiedene Projekte zuständig ist und Synergieeffekte herstellen kann. Ausschlaggebend für die organisatorische Anbindung der Kommunalen Koordinierungsstellen waren aber weniger die jeweils aufgezählten Vorteile, sondern lokale Pfadabhängigkeiten, indem an vorhandene Strukturen angeschlossen und bestehende Erfahrungen genutzt wurden. Die unterschiedlichen Varianten der Ansiedlung sind mit jeweils unterschiedlichen Potenzialen verbunden, die für die Umsetzung von ‚Kein Abschluss ohne Anschluss‘ nutzbar gemacht werden.“ (ebd., S. 11 f.)

Bei den Kommunalen Integrationszentren gab es bei der Einrichtung große Unterschiede in der Ausgangssituation. In fast allen kreisfreien Städten hatte es vor der Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) gegeben, so dass auf Strukturen und Netzwerke zurückgegriffen werden konnte. In den Kreisen war dies überwiegend nicht der Fall (vgl. Ulusoy et al. 2016, S. 21). Die Kommunalen Integrationszentren sollen im zweijährigen Turnus Schwerpunktziele in den Bereichen „Integration durch Bildung“ und „Integration als Querschnitt“ festlegen (vgl. ebd., S. 33). Den Ergebnissen einer sich über den Zeitraum von 2014 bis 2016 erstreckenden Evaluation zufolge werden im Bereich „Querschnitt“ dabei am häufigsten (insgesamt 43 Nennungen) allgemeine Ziele wie „Vernetzung“, „Interkulturelle Öffnung“ oder „Bestands- und Bedarfsanalyse“ genannt. Sieben Kommunale Integrationszentren benennen einen Schwerpunkt im Bereich „Gesundheit“ bzw. „Interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens“, zwei weitere im Bereich „Senioren“ oder „Ältere“. Sozialpolitische Politikfelder im engeren Sinne bilden demnach in neun



Kommunalen Integrationszentren einen Schwerpunkt. Sieben weitere Kommunale Integrationszentren nennen die Bereiche „Arbeitsmarkt“, „Ausbildung“ oder „Übergang Schule-Beruf“ (ebd.: 35). Im Bereich „Bildung“ dominiert das Thema „Durchgängige Sprachförderung“ (30), an zweiter Stelle steht das Thema „Seiteneinsteiger“ (16), gefolgt von „Elternbildung“ (10) und „Interkulturelle Schulentwicklung“ (19). Das Thema „Übergang Ausbildung-Beruf“ wird von vier kommunalen Integrationszentren genannt (vgl. ebd., S. 37).

Die institutionelle Einbindung der Kommunalen Integrationszentren in die Stadt- und Kreisverwaltungen ist sehr heterogen (vgl. ebd., S. 49). In der Evaluation wird unterschieden zwischen verschiedenen Formen der Zuordnung zu hierarchischen Ebenen der Verwaltung (bspw. als Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze, in einem Dezernat oder in einem Amt einerseits oder der Zuordnung zu einem Fachbereich andererseits); inhaltlich wird nur allgemein darauf verwiesen, dass es sich meistens um Dienststellen in den Bereichen „Bildung/Schule“, „Jugend“ oder „Soziales“, manchmal auch um spezielle Dienste für Integration oder auch den Bereich „Recht, Sicherheit und Ordnung“ handelt (vgl. ebd., S. 50). Auf die Unterschiede in der fachlichen Zuordnung wird nicht näher eingegangen, obwohl auf der Grundlage der Fallstudien darauf hingewiesen wird, dass nicht nur die hierarchische, sondern auch die fachliche Zuordnung der kommunalen Integrationszentren von Bedeutung ist (vgl. ebd., S. 52, 61). Die am häufigsten (nämlich von allen 49 befragten kommunalen Integrationszentren) genannten Kooperationspartner sind die Schulämter, gefolgt von den Regionalen Bildungsbüros und kommunalen Koordinierungsstellen, die in der Befragung zusammengefasst wurden, mit 39 Nennungen (vgl. ebd., S. 56). Die Kooperation mit den Schulämtern funktioniert der Befragung zufolge unabhängig von der Zuordnung des kommunalen Integrationszentrums zu einem bestimmten Fachbereich, möglicherweise deshalb, weil die Schulämter als Teil der Schulaufsicht des Landes innerhalb der kommunalen Verwaltungsgliederung sowieso eine Sonderrolle spielen (vgl. ebd., S. 61, 67).

Angesichts der Zuwanderung von Flüchtlingen wurden ab 2015 zum einen die Ressourcen für die kommunalen Integrationszentren erweitert, zum anderen legten Bund und Land zusätzliche Programme zur Förderung der Kooperation auf. Von Bedeutung ist in diesem Kontext die Förderung des Einsatzes von Bildungskoordinator\_innen durch den Bund im Rahmen einer Erweiterung der Transferphase des Programms „Lernen vor Ort“: „Um Kreise und kreisfreie Städte bei der Integration von Flüchtlingen optimal zu unterstützen, finanziert das Bundesbildungsministerium in mehr als 300 Städten und Landkreisen Koordinatoren und Koordinatorinnen.“<sup>9</sup> Nach Angaben des BMBF wurden mit diesem Programm mehr als 80 Prozent der Kommunen erreicht.<sup>10</sup>

Innerhalb der Kommunen stellt sich also die Aufgabe, die verschiedenen Förderprogramme umzusetzen und auf lokaler Ebene zu verbinden. Dies gilt bereits für die flächendeckend und lang-

---

<sup>9</sup> [www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html](http://www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html)

<sup>10</sup> [www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html](http://www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html)

fristig angelegten Programme zum Aufbau der Regionalen Bildungsnetzwerke, zur Implementation von KAOA und zur Einrichtung der Kommunalen Integrationszentren. Diese Programme weisen zwar offenkundig Überschneidungen auf und können Synergien ermöglichen, stehen aber auf Landesebene weitgehend unverbunden nebeneinander. Aktuelle Sonderprogramme kommen hinzu. Die Strukturen, die auf kommunaler Ebene entstanden sind, unterscheiden sich erheblich voneinander, wie die Auszüge aus den Evaluationsberichten zeigen. Die Herausforderung der Kooperation stellt sich also vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Strukturen vor allem in den Prozessen auf lokaler Ebene.

Koordinierungsstellen, die Angebote auf lokaler Ebene vernetzen sollen, können ihre Funktion nur erfüllen, wenn die Akteure in den Regelinstitutionen, die spezialisierten Fachdienste und die Dienststellen der Verwaltungen unterschiedlicher Politikfelder die Kooperationsimpulse aufgreifen und in ihrer Arbeit umsetzen. Die Fachkräfte der Regelinstitutionen müssen sowohl mit Koordinierungsstellen als auch mit für spezielle Problemlagen zuständigen Fachdiensten kooperieren, denn sie benötigen die Unterstützung dieser Akteure und können im Rahmen eines lokalen Netzwerks Lotsenfunktionen bei der Weiterleitung von Menschen an spezialisierte Institutionen wahrnehmen und deren Leistungen räumlich bündeln. Schnittstellen werden also auch durch diese Vernetzungsstrategien nicht aufgehoben; vielmehr geht es im Rahmen von Netzwerken auf lokaler Ebene darum, kooperative Verfahren für die Bearbeitung von Schnittstellen zu entwickeln und zu etablieren, die an den Strukturen der jeweiligen Politikfelder ansetzen. Wie sich die Kooperationsprozesse im Hinblick auf die Vorbereitung und Begleitung der jugendlichen Flüchtlinge auf den Übergang von der Schule in den weiteren Bildungs- und Berufsweg gestalten, soll im Folgenden analysiert werden. Dabei wird die Darstellung von analytischen Kategorien mit Befunden aus der empirischen Arbeit im Rahmen der KAS-Studie verbunden.

## 4 Kooperationsprozesse bei der Berufsorientierung von jugendlichen Flüchtlingen

Für die Analyse von Kooperationsprozessen wird der Begriff der *sektoralen Politikverflechtung* analytisch-deskriptiv verstanden; er bezeichnet Konstellationen, in denen ein Problem Lösungsbeiträge aus zwei oder mehreren Politikfeldern erfordert, weil es *Schnittstellen* zwischen den *Kompetenzen* unterschiedlicher Akteure gibt. Der Begriff der Kompetenzen wird dabei in seiner doppelten Bedeutung verwendet – er impliziert sowohl die Zuschreibung von Zuständigkeiten als auch das für ihre Ausübung erforderliche Fachwissen. *Koordination* bezeichnet die Zuordnung von (Teil-)Aufgaben und Lösungsbeiträgen zu den einzelnen Akteuren. Die *Koordinationsmechanismen*, die dabei zur Anwendung kommen, müssen, wie zu zeigen sein wird, nicht unbedingt auf gemeinsame Lösungen ausgerichtet sein, sondern können auch lediglich der Definition von Zuständigkeiten dienen. *Kooperation* hingegen zielt darauf ab, die Lösungsbeiträge so miteinander zu verbinden, dass problemangemessene Ergebnisse erzielt werden, und beinhaltet eine gemeinsame Angebotsplanung und abgestimmte Fallbearbeitung mit dem Ziel einer integrierenden Problemlösung. *Vernetzung* hat einen instrumentellen Charakter für die Entwicklung



von Kooperation, indem Strukturen geschaffen und Prozesse initiiert werden, die die *Kommunikation* der Akteure fördern – beispielsweise durch die Einrichtung von Gremien oder von Koordinierungsstellen oder auch durch bilaterale Vereinbarungen oder informelle Kontakte zwischen Beteiligten – und damit zum Aufbau von *Wissen* und *Vertrauen* als Grundlage für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation beitragen können.

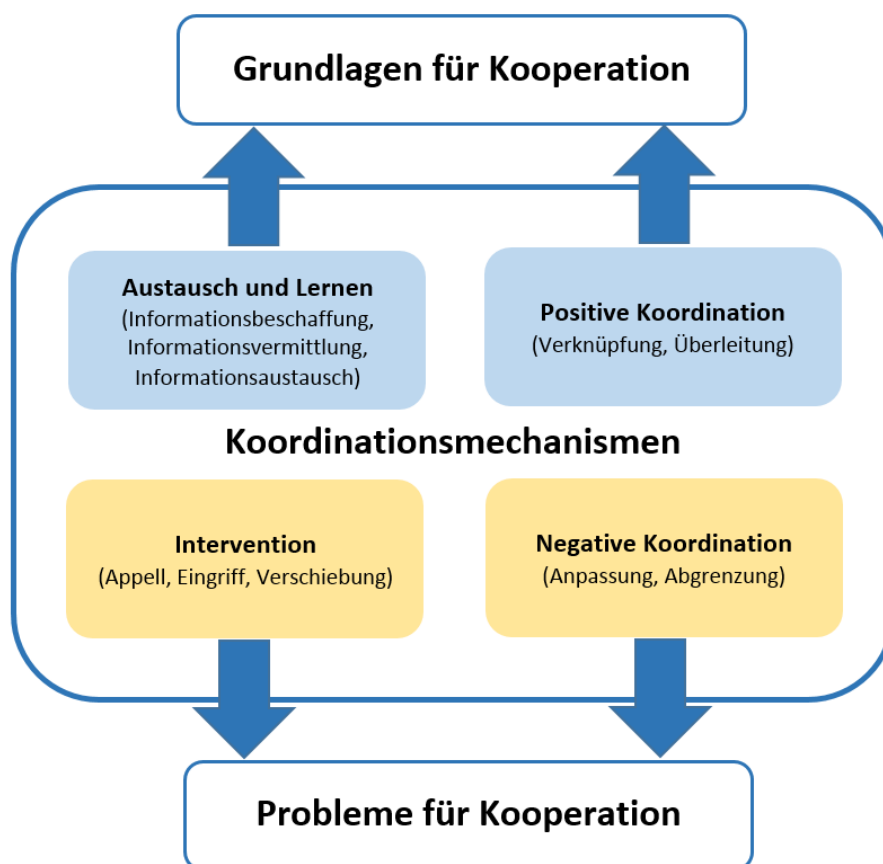
Vor diesem Hintergrund richtet sich das Erkenntnisinteresse auf die Identifizierung von Faktoren, die in Konstellationen sektoraler Politikverflechtung dazu beitragen, dass Schnittstellen so bearbeitet werden, dass kooperative Lösungen entstehen. Dabei wird von dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Scharpf 2000) ausgegangen: Institutionelle Regelungsstrukturen stellen demnach zwar eine Kontingenzbeschränkung dar und definieren Handlungsspielräume der Akteure, jedoch determinieren sie deren Handeln nicht vollständig. Bei der Bearbeitung der Schnittstellen, die sich aus den verschiedenen Konstellationen sektoraler Politikverflechtung (vgl. 3.1) ergeben, kommen unterschiedliche Koordinationsmechanismen zur Anwendung.

Eine Arbeit, die das Forschungsdesiderat der Untersuchung von Koordinationsmechanismen zwischen Politikfeldern und ihren Akteuren aufgreift, ist die Analyse von Bönker (2008), der an die Planungsdebatte der 1970er Jahre (vgl. Scharpf 1973) angeknüpft und anhand von Beispielen aus der Sozialpolitik einen analytischen Rahmen entwickelt hat. Die in der Debatte der 1970er Jahre bei der Koordination zwischen Ministerien beobachtbaren Mechanismen sind nach Auffassung von Bönker auf das Zusammenwirken von Akteuren in Policy Communities übertragbar (vgl. Bönker 2008, S. 318). Zu diesen Akteuren gehören nicht nur die an der Politikformulierung beteiligten Ministerien, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure und die mit der Implementierung befassten Verwaltungseinheiten. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Koordinationsmechanismen, die auf der Makroebene bei Entscheidungsprozessen über Gesetze und Förderprogramme zu beobachten sind, sich auch in der Implementierung spiegeln – von der Entwicklung lokaler Angebote auf der Mesoebene bis hin zur Fallbearbeitung auf der Mikroebene.

Scharpf unterschied vor allem zwischen negativer und positiver Koordination. Erstere betrifft die Berücksichtigung potenzieller Einwände und Zuständigkeiten anderer Akteure, Letztere die „simultane Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge“ (Scharpf 1973, S. 86). Bönker identifiziert zwei weitere Koordinationsmechanismen, nämlich Austausch und gemeinsames Lernen der Akteure und die Intervention in andere Politikfelder (vgl. Bönker 2008, S. 321 f.): Bei der Intervention kann es sich um das „Rufen“ nach Lösungsbeiträgen politikfeldexterner Akteure oder um eine (ggf. als unerwünscht empfundene) Einmischung in andere Felder handeln. Austausch und gemeinsames Lernen werden ermöglicht durch Kommunikation und erhöhen sowohl das Verständnis für die Probleme des anderen Politikfeldes als auch dafür, was das andere Feld zur Problemlösung beitragen könnte. Auf der Grundlage der von Bönker identifizierten Mechanismen wurde eine Heuristik für die Analyse von Koordinationsmechanismen erarbeitet (vgl.

Stöbe-Blossey 2016b; Köhling/Stöbe-Blossey 2017, S. 17 ff.). Eine vorläufige Version dieses Analyserahmens wurde im Zwischenbericht der KAS-Studie vorgestellt (vgl. Köhling/Stöbe-Blossey 2017, S.25), bei den empirischen Analysen zugrunde gelegt und auf dieser Basis weiterentwickelt. Dabei wurde in Anlehnung an die von Bönker vorgeschlagenen Kategorien von den vier Koordinationsmechanismen – „Austausch und Lernen“, „Intervention“, „negative Koordination“ und „positive Koordination“ – ausgegangen, die weiter ausdifferenziert wurden (vgl. Abbildung 4). Im Folgenden werden diese vier Mechanismen differenziert dargestellt und gezeigt, wie sich ihre Anwendung bei der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge beobachten lässt und welche Auswirkungen sich daraus für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation ergeben.

**Abbildung 4: Rahmen für die Analyse von Koordinationsmechanismen**



Quelle: Eigene Darstellung

#### 4.1 Austausch und Lernen

„Austausch und Lernen“ zwischen Politikfeldern bedeutet, dass „Erfahrungen in und Ideen aus einem Politikfeld die Diskussionen und Entscheidungen in einem anderen beeinflussen“ (Bönker 2008, S. 321). Dieser Mechanismus impliziert zunächst die wechselseitige Information zwischen unterschiedlichen Akteuren – ohne Information kann es keinen Einfluss geben. Der Aspekt des Lernens betrifft also den Aufbau von Wissen, wobei der Informationsfluss in beide Richtungen organisiert werden kann: Akteure können sich Informationen über andere Felder beschaffen, und sie können anderen aktiv Informationen über ihr eigenes Feld vermitteln. Im Hinblick auf die Analyse der Anwendung von Koordinationsmechanismen wird daher differenziert zwischen „Informationsbeschaffung“ und „Informationsvermittlung“.

Die Anwendung der Mechanismen von „Austausch und Lernen“ wird verstärkt oder erst ermöglicht durch Strukturen, die eine Überlappung von Policy Communities schaffen, und durch die Existenz politikfeldübergreifender Foren: Kommunikation zwischen den Akteuren aus unterschiedlichen Feldern erhöht die Aufmerksamkeit und das Verständnis sowohl für die Probleme des anderen Politikfeldes als auch dafür, was das andere Feld zur Problemlösung im eigenen Bereich beitragen könnte (ebd.). Viele Förderprogramme enthalten vor diesem Hintergrund die Vorgabe, Gremien einzurichten, die zu Überlappungen führen und Foren für die Kommunikation bilden. Auf kommunaler Ebene werden häufig – anknüpfend an Vorgaben aus Gesetzen und Programmen oder auch aus eigener Initiative – derartige Gremien gebildet, um Lösungen für Schnittstellenprobleme zu erarbeiten. Eine Kommunikation über mögliche Lösungen kann darüber hinaus nicht nur in Gremien stattfinden, sondern auch bilateral zwischen einzelnen beteiligten Akteuren. Sie kann auf Vereinbarungen basieren oder auch informell, bspw. auf der Grundlage von persönlichen Kontakten, entwickelt werden. Dieser Koordinationsmechanismus wird im weiteren Verlauf dieser Studie mit dem Begriff „Informationsaustausch“ umschrieben.

Mechanismen von „Austausch und Lernen“ sind in den Sozialgesetzbüchern an vielen Stellen verankert. Dabei finden sich vor allem Vorgaben, die eine Kommunikation auf der lokalen Ebene initiieren sollen. So fordert § 18 SGB II („Örtliche Zusammenarbeit“) das Jobcenter auf, bei der Eingliederung in Arbeit mit anderen Akteuren zu kooperieren – bspw. mit den Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege –, und § 81 SGB VIII („Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“) verweist auf die Kooperation des Jugendamts bspw. mit Trägern von Sozialleistungen und Schulen.

Auch über zahlreiche Förderprogramme wird die Anwendung der Mechanismen von „Austausch und Lernen“ initiiert. Mit den dargestellten Vernetzungsprogrammen des Landes Nordrhein-Westfalen (KAoA, Regionale Bildungsnetzwerke, Teilhabe- und Integrationsgesetz) wurden Akteure installiert, deren Aufgabe es ist, eine kontinuierliche Förderung bei Transitionen sicherzustellen sowie die Entstehung von Versorgungslücken vermeiden zu helfen, bei Konflikten in „Interferenz“-Konstellationen zu moderieren und die Aufmerksamkeit für Probleme in durch „Diffusion“ gekennzeichneten Konstellationen zu erhöhen. Die Gremien, die in diesen Kontexten auf

lokaler Ebene gebildet werden, sollen den „Informationsaustausch“ zwischen den beteiligten Akteuren als Grundlage für Kooperation stärken.

In der Praxis der Vorbereitung und Begleitung des Übergangs jugendlicher Flüchtlinge in den weiteren Bildungs- und Berufsweg zeigt sich, wie notwendig eine Stärkung der Anwendung der Mechanismen von „Austausch und Lernen“ ist, denn es fehlt vielfach an wechselseitigem Wissen über die Handlungsmöglichkeiten und die Angebote der jeweils anderen Akteure. So bieten die Berufskollegs zwar ein vielfältiges Spektrum an aufeinander aufbauenden Bildungsgängen und Schulabschlüssen (*„Das ist ja der Charme am Berufskolleg, dass man ja wirklich eine Karriere hier starten und alle Schulabschlüsse machen kann.“*; BK). Diese Möglichkeiten unterscheiden sich jedoch interkommunal erheblich voneinander und sind bei den Akteuren der anderen Felder und in auch in den allgemeinbildenden Schulen oft nur zum Teil bekannt.

Die Lehrkräfte am Berufskolleg wissen umgekehrt oft wenig über Fragen des Aufenthaltsrechts, da der Aufenthaltsstatus keinen Einfluss auf die Schulpflicht der minderjährigen Jugendlichen hat. Für die Anschlussperspektiven hingegen ist der Status von hoher Bedeutung, weil sich die Möglichkeiten des Zugangs in eine duale Ausbildung oder in Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration entsprechend unterschiedlich gestalten. In der Praxis gehen die Lehrkräfte mit dieser Situation unterschiedlich um – einige lehnen die Befassung mit dieser Frage mit der Begründung *„Mir geht es um die Jugendlichen!“* ab, einige bemühen sich darum, geeignete Ansprechpartner\_innen für die Beratung hinzuziehen, andere beschaffen sich die Informationen entweder allgemein oder durch Nachfragen bei der Ausländerbehörde oder der Arbeitsverwaltung im Einzelfall.

Auch die Aufgabenverteilung zwischen dem örtlichen Jugendamt und den freien Trägern gestaltet sich lokal sehr unterschiedlich. Darüber hinaus enthält das SGB VIII wenig konkret definierte Leistungen, sondern eröffnet einen breiten Spielraum – zum einen für die Kommunen im Hinblick auf eine den örtlichen Anforderungen angemessene Angebotsplanung, zum anderen für die einzelnen Fachkräfte, um auf den individuellen Bedarf der Adressat\_innen eingehen zu können. So sinnvoll diese Vielfalt pädagogisch ist, so sehr erschwert sie die Transparenz gegenüber anderen Akteuren (*„Was Jugendhilfe macht, weiß ich nicht.“*, JC).

Obwohl im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sowohl im SGB II als auch im SGB III nicht nur Fragen des Bezugs von Transferleistungen, sondern auch Grundzüge von Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration zentral geregelt sind, gibt es auch hier erhebliche Unterschiede: *„Manche Jobcenter insistieren, keine oder nur wenige spezielle Maßnahmen für Flüchtlinge aufzulegen, sondern diese möglichst umgehend in Regelangebote der Arbeitsvermittlung einzugliedern. Andere hingegen praktizieren neue, auch rechtskreisübergreifende Formen einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge.“* (Aumüller 2016, S. 29)

Auch die Aufgabenverteilung zwischen Jobcenter und Arbeitsagentur (SGB II/III) und die damit verbundenen Übergänge sind für Akteure außerhalb der Arbeitsverwaltung schwer zu durch-

schauen. In Interviews fällt auf, dass manche Gesprächspartner\_innen immer noch zusammenfassend den Begriff „Arbeitsamt“ (BK) benutzen, ohne zwischen beiden Rechtskreisen zu differenzieren, oder auch allgemein vom „Jobcenter“ (JA) reden, wenn sie eigentlich die Berufsberatung der Arbeitsagentur meinen. Hinzu kommt, dass das Jobcenter in den einzelnen Kommunen entweder als gemeinsame Einrichtung mit der Arbeitsagentur oder als Dienststelle der Kommunalverwaltung organisiert sein kann. Letzteres bedeutet bei Kreisen oft, dass es dezentralisierte Dienststellen in den einzelnen kreisangehörigen Kommunen gibt. Schließlich gibt es unterschiedliche Regelungen in der Zuständigkeit für jugendliche Flüchtlinge. Auf Initiative der nordrhein-westfälischen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit wurden sogenannte Integration Points gegründet, die eine rechtskreisübergreifende Betreuung von Geflüchteten gewährleisten sollen (vgl. RD NRW 2015). Die Zielsetzung und die unterschiedlichen Organisationsformen auf lokaler Ebene ähneln bezogen auf die Zielgruppe der Geflüchteten denjenigen, die die Jugendberufsagenturen (vgl. 3.2) im Hinblick auf Jugendliche verfolgen. Dies bedeutet auch, dass es oft vor Ort sowohl Jugendberufsagenturen als auch Integration Points gibt – welche Stelle dann für Geflüchtete im jugendlichen Alter zuständig ist, ist dabei unterschiedlich und für einen Teil der Akteure nicht immer transparent („Manchmal sind die Zuständigkeiten nicht ganz klar!“, JMD).

Das Angebotsspektrum und die Zuständigkeitsverteilung sind also in den einzelnen Politikfeldern durch komplexe, für Akteure aus anderen Feldern nicht immer ohne weiteres durchschaubare Regelungen geprägt, und es gibt erhebliche interkommunale Unterschiede. Das Wissen über Angebote und Zuständigkeiten kann demzufolge nur vor Ort aufgebaut werden. Hier liegt eine wichtige Funktion der Vernetzungsinstitutionen. Ein Mitarbeiter eines Kommunalen Integrationszentrums beschreibt, wie versucht wird, den Informationsaustausch zu systematisieren und dafür Arbeitskreise zu nutzen:

*„Aber eben auch, wenn sich, sagen wir mal, eine Problemstellung häufiger darstellt, dass wir dann versuchen, hier in der Verwaltung, Ausländerbehörde oder was auch immer, weitere Informationen herbeizuholen. Und bei der BA [Bundesagentur für Arbeit] sind wir ganz eng im Austausch. [...] Wir sitzen dort regelmäßig, auch etwa quartalsweise, in der Initiative ‚Integration junger Flüchtlinge durch Arbeit‘ [...]. Das ist eine Initiative des Bündnisses für Fachkräfte, Jobcenter, BA, Integration Point, die Kammern, die KAUSA<sup>11</sup> sitzt mit drin, Flüchtlingshilfe sitzt mit drin und die Berufskollegs des Kreises [...]. Und wir als kommunales Integrationszentrum. Das ist also ein regelmäßig tagendes Gremium, wo einfach auch der Austausch dann stattfindet.“ (KI)*

Die Leitung eines Regionalen Bildungsbüros bezeichnet ihre Rolle als eine Funktion des Übersetzens und Erklärens und betont, wie wichtig die Vermittlung von Informationen über die jeweils unterschiedlichen Regelsysteme für den Aufbau von Kooperation ist:

*„Also wir übersetzen ganz oft das System des Einen und erklären es dem Anderen. Das heißt, eine Arbeitsagentur, die mit am Tisch sitzt, der erklären wir erst mal, wie Schule organisatorisch funktioniert. Weil die das in der Regel auch nicht wissen. Der Schule erklären wir aber, warum eine Agentur an der Stelle darauf angewiesen ist, dass die Bleibeperspektive mit eine Rolle*

---

<sup>11</sup> "Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration – Ausbildung jetzt!"; durch den Bund geförderte Servicestellen, vgl. <https://www.jobstarter.de/kausa>

*spielt. [...] Und Sie haben dann als Erstes natürlich ganz viel Unverständnis und ganz viel: „Aber es müsste doch eigentlich anders funktionieren!“ Aber Sie merken schon, dass mit der Zeit aber deutlich wird, dass jeder sich ja in seinem Regelsystem bewegt und die Zusammenschau es macht.“ (RBB)*

Auch wenn das oftmals nicht genauer spezifiziert wird, lässt sich festhalten, dass es Bemühungen zur Gründung von Gremien und Arbeitskreisen gibt, die einen Austausch zwischen den Akteuren ermöglichen sollen: *„Netzwerkarbeit ist natürlich auch bei uns ein wichtiges Thema.“ (KI).* Beispielhaft sind hier regelmäßig stattfindende Treffen zu nennen, um sich gegenseitig auszutauschen und zu informieren: *„Und daraus haben wir einen Arbeitskreis, der sich einmal im Monat trifft, alle wichtigen Themen abstimmt.“ (AL)* Dies kann auch fachbereichsübergreifend funktionieren: *„Wir haben es jetzt eben so organisiert, dass wir den Informationsfluss sicherstellen. [...] Darüber hinaus besteht die Absprache, dass, wenn andere Abteilungen von außerhalb dieser beiden Geschäftsbereiche betroffen sind, dann können die punktuell zugezogen werden.“ (AL)* Ergänzend wird hier angemerkt: *„Und über diese enge Kommunikation sind auch sehr viele Vorbehalte abgebaut worden.“ (AL)*

Die Arbeit von Vernetzungsinstitutionen und die Bildung von Kooperationsgremien tragen demnach dazu bei, dass Mechanismen des Austauschs und des Lernens auf lokaler Ebene verankert werden. Die Anwendung dieser Mechanismen fördert den Aufbau von wechselseitigem Wissen und von Vertrauen. Dies wiederum ist von hoher Bedeutung in Konstellationen, die durch komplexe Probleme und ebenso komplexe Regelungen und Zuständigkeitszuweisungen gekennzeichnet sind. Angesichts der lokal unterschiedlichen Strukturen kommt der Anwendung dieser Mechanismen auf lokale Ebene eine entscheidende Bedeutung zu; Förderprogramme von Land und Bund können hier eine unterstützende Infrastruktur schaffen, aber lokale Prozesse nicht ersetzen.

## 4.2 Intervention

Wenn Akteure eine „Intervention“ in andere Politikfelder vornehmen, kann dies in dem anderen Feld möglicherweise als unerwünscht empfundene Einmischung betrachtet werden. Es ist aber auch möglich, dass politikfeldexterne Akteure „gerufen“ werden, etwa, weil Akteure einen Beitrag zur Problemlösung im eigenen Feld für notwendig halten (vgl. Bönker 2008, S. 321). Es geht hier also nicht unbedingt um eine gemeinsame Problemlösung; stattdessen werden aus einem Politikfeld Lösungsbeiträge aus einem anderen eingefordert oder es wird in dessen Zuständigkeitsbereich eingegriffen. Ähnlich wie Mechanismen von „Austausch und Lernens“, so sind auch „Interventionen“ in andere Politikfelder in einigen Gesetzen und Förderprogrammen angelegt. Relevant sind sie vor allem in Bezug auf Probleme, die durch eine „Diffusion“ der Kompetenzen gekennzeichnet sind: Da in diesen Fällen kein Akteur im Kern für die Problemlösung zuständig ist, kommt es darauf an, dennoch Handlungen auszulösen, die zur Problemlösung erforderlich sind. Dabei sind „härtere“ und „weichere“ Formen der Intervention denkbar: Die Intervention kann die Form eines „Eingriffs“ annehmen, indem Akteure bspw. per Gesetz oder Erlass zum

Handeln veranlasst werden – so können bspw. Schulen verpflichtet werden, Schüler\_innen Informationen zur Arbeitsmarktorientierung zu vermitteln. Die Intervention kann sich aber auch auf einen „Appell“ beschränken, indem Handlungen der Akteure eines anderen Feldes gefordert werden. Dabei muss diese Forderung nicht unbedingt direkt an die jeweiligen Akteure richten; wahrscheinlich sogar häufiger beschränkt sich der „Appell“ auf die Feststellung, dass andere Akteure „etwas tun“ sollten, ohne dass mit ihnen darüber kommuniziert wird. „Appelle“ aus anderen Politikfeldern können innerhalb eines Feldes ignoriert werden oder sogar Abwehrreaktionen auslösen, weil das intervenierende Feld innerhalb seines institutionellen Rahmens nicht immer die Möglichkeit hat, die Umsetzung entsprechender Regelungen im anderen Feld durchzusetzen.

Eine dritte Form der „Intervention“ besteht in der „Verschiebung“ der Zuständigkeit für Lösungsbeiträge in ein anderes Feld. Hier geht es darum, dass sich ein Akteur durch die Verschiebung von Lasten in ein anderes Feld selbst entlastet. In der Programmimplementation findet sich ein derartiger Mechanismus vor allem bei komplexen Problemlagen, bei denen die Zuordnung der Verantwortung zu einem bestimmten Akteur von Ermessensentscheidungen bei der Bewertung des Sachverhalts abhängt. Darüber hinaus wird diese Konstellation auch durch die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems bedingt. So können Qualifizierungsangebote für junge Menschen im Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Beruf grundsätzlich über – bundesfinanzierte – Angebote im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik oder über – landesfinanzierte – Bildungseinrichtungen (also Schulen und Hochschulen) abgewickelt werden. Im Hinblick auf geflüchtete junge Menschen spiegelt sich dieser Mechanismus der „Verschiebung“ in der Vorgabe, dass nicht mehr schulpflichtige Jugendliche an Bildungsgängen der Ausbildungsvorbereitung nicht in vollzeitschulischer Form teilnehmen können, sondern nur in Teilzeit in Kombination mit Maßnahmen anderer Kostenträger (vgl. 3.1). Für die jungen Menschen ist auf diese Weise der Zugang zu Bildungsangeboten stark eingeschränkt; insbesondere die Möglichkeiten, einen weiterführenden Schulabschluss zu erwerben, sind durch diese *Verschiebung* stark eingeschränkt. Auf lokaler Ebene, so zeigen die Interviews im Rahmen der KAS-Studie, stößt diese Regelung denn auch auf scharfe Kritik, und es gibt vielfältige Bemühungen, für diese Zielgruppe Zugänge zu Bildung zu schaffen (*„Ich kenne einen Schulleiter, der nimmt die in die Oberstufe.“; KI*).

Anreize für eine „Verschiebung“ können auch daraus entstehen, dass im Sozialgesetzbuch Mechanismen negativer Koordination (vgl. 4.3) verankert sind. Zwar gibt es in der Fachdiskussion vor allem die unter 3.2 im Zusammenhang mit der Bildung von Jugendberufsagenturen angesprochene Kritik an der Zuweisung einer quasi untergeordneten Rolle für die Jugendhilfe. Ob sich diese Kritik in der Handlungspraxis darin widerspiegelt, dass immer alle Handlungsspielräume der Jugendhilfe zur Förderung der Jugendlichen ausgeschöpft werden, ist zumindest zu hinterfragen. Denkbar ist auch, dass mit der Zuständigkeit anderer Akteure – in dem Fall des Jobcenters – der Verzicht auf eigene Handlungen legitimiert wird. Von Bedeutung könnte dieser Aspekt vor allem beim Umgang mit jungen Erwachsenen und insbesondere beim Übergang von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in die Volljährigkeit sein: Inwieweit die Jugendämter



die rechtliche Möglichkeit nutzen, Leistungen für volljährige junge Menschen nach SGB VIII zu erbringen, scheint den im Rahmen der KAS-Studie geführten Interviews zufolge lokal sehr unterschiedlich zu sein.

Bezogen auf die Berufsorientierung von Jugendlichen sind „Appelle“ aus dem Schulbereich zu konstatieren, wenn es etwa um die Einbindung von Sozialarbeit in die Schulen geht; Jugendhilfe soll dann aus Sicht der Schule Unterstützung beim Umgang mit „schwierigen“ Schüler\_innen leisten. Aus der Perspektive der Jugendhilfe bzw. der sozialen Arbeit wird die Gefahr einer „Indienstnahme“ (vgl. Holtappels 2008, S. 499) durch die Schule gesehen. Kritisch wird angemerkt, dass „problem- und devianzfördernde Strukturen der Schule“ (ebd.) unverändert bleiben und durch einen einzelfallorientierten Arbeitsansatz (scheinbar) kompensiert werden: „Eine integrative Organisationsform von Schulsozialarbeit im Sinne einer Verschmelzung schul- und sozialpädagogischer Elemente scheint in der Praxis der bundesdeutschen Schullandschaft kaum zu bestehen, sondern es zeigt sich fast ausschließlich ein additiver bzw. kooperativer Arbeitsverbund, oft der Schule nachgeordnet.“ (ebd., S. 500).

Umgekehrt schließlich lassen sich aus der Arbeitsmarktpolitik (und vor allem aus der Wirtschaft) „Appelle“ an die Schule konstatieren. Sie möge bitte ausbildungsreife Jugendliche mit guter Allgemeinbildung, zielgerichteter Berufsorientierung und angemessenem Sozialverhalten liefern. Die Konstellation der „Transition“ bietet einen Anreiz, „Appelle“ an die zeitlich vorgelagerten Akteure zu richten und von diesen Leistungen zur Vorbereitung eines Übergangs zu fordern. Die Annahme ist naheliegend, dass derartige „Appelle“ Abwehrreaktionen hervorrufen können, weil sie als „Indienstnahme“ und als ein Versuch der „feindlichen Übernahme“ empfunden werden. „Appelle“ dürften demnach nicht immer erfolgreich sein.

In Nordrhein-Westfalen wurde mit dem Programm KAoA (vgl. 3.2) auf Landesebene eine Struktur geschaffen, die über den „Appell“ an die Schulen hinausgeht und einen „Eingriff“ der Arbeitsmarktpolitik in das Schulsystem darstellt. Das Programm KAoA enthält Anforderungen an Schulen, die sich – ebenfalls im Kontext der Vorbereitung von Übergängen in einer Konstellation der „Transition“ – aus der Logik der Arbeitsmarktpolitik ergeben: Ziel ist eine möglichst nahtlose Einmündung der Schüler\_innen in Ausbildung und Arbeitsmarkt, wobei der dualen Ausbildung angesichts des in zunehmendem Maße konstatierten Nachwuchsmangels eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Die Schulen müssen dabei bspw. die Teilnahme ihrer Schüler\_innen an Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungen und Praktika organisieren. Dass die Schulen sich diesem „Eingriff“ nicht entziehen können, hängt damit zusammen, dass er auf Landesebene durch das Zusammenwirken von Arbeits- und Schulministerium von Letzterem aufgegriffen und in schulrechtliche Regelungen überführt wurde. Auf Landesebene hat somit eine „positive Koordination“ (vgl. 4.4) zwischen den beiden Feldern stattgefunden, die den „Eingriff“ auf der Umsetzungsebene legitimiert und auf hierarchischem Wege durchsetzbar macht.

„Eingriffe“ in andere Politikfelder können sich des Weiteren aus komplexen Regelungen in den Sozialgesetzbüchern ergeben. Im SGB II wurde mit der Definition von Eingliederungsleistungen



der Tatsache Rechnung getragen, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nur dann möglich ist, wenn die persönliche Situation der Betroffenen berücksichtigt wird und sie ggf. eine entsprechende Unterstützung erhalten. Daher sieht § 16a SGB II Nr. 1 zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ Leistungen bspw. zur psychosozialen Betreuung oder zur Kinderbetreuung vor. Dass diese Eingliederungsleistungen in das SGB II einbezogen wurden, legt ihre Gewährung in die Verantwortung des Jobcenters. Die Jobcenter sollen damit in die Lage versetzt werden, eine Leistung „aus einer Hand“ zu organisieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Jobcenter diese Leistungen selbst erbringen muss. Wie der Titel des § 16a SGB II – „Kommunale Eingliederungsleistungen“ – deutlich macht, ist der Träger der Leistungen die Kommune. Letztlich hat also das Jobcenter über die Gewährung einer Leistung zu entscheiden, die von der Kommune finanziert und in der Regel auch organisiert werden muss – bspw. von der Jugendhilfe, wenn es um die psychosoziale Betreuung von Jugendlichen geht. Hier handelt es sich somit um einen Eingriff in das Politikfeld Jugendhilfe. Analysen am Beispiel der Kinderbetreuung haben gezeigt, dass die Vorschriften auf lokaler Ebene oft nicht oder kaum genutzt werden (vgl. Köhling/Stöbe-Blossey 2013). Die Möglichkeit, „Eingriffe“ in ein anderes Feld so durchzusetzen, dass sie in der Implementation aufgegriffen werden, ist somit offenkundig begrenzt; eine Verankerung im intervenierenden Feld (also in diesem Falle im SGB II), reicht nicht aus, so lange es nicht, wie bei KAOA, eine Regelung in dem Feld gibt, in das interveniert wird. Die mangelnde Reichweite des § 16a SGB II zeigt sich auch bei der Betreuung von jugendlichen Flüchtlingen. Obwohl von unterschiedlichen Akteuren immer wieder auf das Problem der Traumatisierung hingewiesen wird, wurde in den Interviews im Rahmen der KAS-Studie kein Fall vorgefunden, in dem der § 16a SGB II genutzt worden wäre, um den Jugendlichen psychosoziale Unterstützung zugänglich zu machen.

Mit der Förderung von Bildung wird den Kommunalen Integrationszentren die Aufgabe zugeschrieben, in bildungspolitische Politikfelder zu intervenieren – im Übrigen nicht nur in das Feld der Schule, sondern auch in die Elementarbildung, die in der Jugendhilfe verankert ist. Darüber hinaus ist mit der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe auch eine Intervention in vielfältige andere Politikfelder vorgesehen (vgl. 3.2). Eingriffe sind damit aber nicht verbunden; vielmehr müssen sich die Kommunalen Integrationszentren bemühen, bei den anderen Akteuren Akzeptanz für ihre Ziele zu schaffen („*Wir sind keine weisungsbefugte, übergeordnete Instanz.*“; KI). Vor diesem Hintergrund entwickeln sie zahlreiche Beratungs- und Unterstützungsangebote und wenden sich oft im Wege des *Appells* an andere Akteure, damit diese die Angebote nutzen („*Wir haben so viele Fortbildungsangebote zur interkulturellen Unterrichtsentwicklung, die Schulen müssten das noch viel intensiver nutzen!*“; KI).

Die Integrationspolitik hat letztlich keine Chance, einen „Eingriff“ in das Schulsystem zu realisieren. Das lässt sich am Beispiel der (mangelnden) schulischen Förderung der über 18-jährigen Geflüchteten zeigen: Eine Ausdehnung der Schulpflicht wurde zwar aus integrationspolitischer Perspektive vielfach gefordert und im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung von 2017 auch vorgesehen, aber bislang nicht realisiert. Auch die Verfahren für die Anerkennung von

Schulabschlüssen aus dem Herkunftsland werden von einigen Befragten als problematisch betrachtet; die Wege der Anerkennung seien insbesondere bei mittleren Schulabschlüssen langwierig und die angelegten Kriterien eng, so dass der Bildungsweg von Jugendlichen, die durch die Flucht ihre Schullaufbahn unterbrechen mussten, gebremst werde. Auch hier stößt der integrationspolitische Anspruch auf Grenzen der Regulierung im Schulsystem. Dies sei, so einige Befragte, insbesondere für Jugendliche mit höherem Bildungsanspruch problematisch.

Des Weiteren hängen die Möglichkeiten der Zuweisung von Jugendlichen in Internationale Förderklassen (IFK) stark von der lokalen Landschaft der Berufskollegs ab. Eine im Sinne der Berufsorientierung wünschenswerte kompetenzorientierte Zuweisung ist nur möglich, wenn vor Ort Berufskollegs mit unterschiedlichen Schwerpunkten (bspw. Technik, Wirtschaft, Gesundheit/Soziales) vorhanden sind; eine strategische Schulentwicklungsplanung für Berufskollegs mit dem Ziel eines breiten Angebots ist jedoch in vielen Kommunen nicht erfolgt. Die Realisierung integrationspolitischer Zielsetzungen wird also stark von der örtlichen Schullandschaft beeinflusst, deren Gestaltung dem „Eingriff“ von integrationspolitischen Akteuren jedoch weitgehend entzogen ist.

Das nordrhein-westfälische Konzept der IFK stößt bei vielen Akteuren auf Kritik. Der Erwerb des Hauptschulabschlusses in zwei Jahren sei oft schwierig und die anschließende Integration in Bildungsprogramme für benachteiligte Jugendliche biete ein wenig motivierendes Umfeld (*„Da lernen die nicht mehr viel Sprache!“; BK*). Die Anerkennung mitgebrachter mittlerer Schulabschlüsse sei sehr schwierig, und individuelle Feststellungsprüfungen für einen mittleren Schulabschluss am Ende der IFK seien zwar möglich, aber für Schulen sehr aufwändig (*„Und dann hatten wir das alles organisiert, und am Tag der Feststellungsprüfung kam dann nach acht Monaten endlich die Anerkennung des mitgebrachten Abschlusses.“; BK*). Ein direkter Weg zum Abitur ist für über 16-Jährige auch dann nicht vorgesehen, wenn sie die notwendige Sprachkompetenz haben, da ihnen der mittlere Schulabschluss mit Qualifikationsvermerk als Zugangsvoraussetzung für die gymnasiale Oberstufe fehlt. Der Weg über die aufeinander aufbauenden Bildungsgänge am Berufskolleg ist zwar möglich, aber langwierig. Kommunale Integrationszentren und Berufskollegs versuchen bei Schüler\_innen mit hoher Bildungsaspiration in manchen Fällen, individuelle Lösungen zu finden, um den Weg abzukürzen (*„Wir machen eine prognostische Versetzung.“; BK*). Lösungen für Probleme, die sich aus Regelungen innerhalb des Schulsystems ergeben, werden somit eher systemintern als durch „Intervention“ gefunden.

Kritisiert wird auch die Definition der IFK als einjähriges Programm; die Wiederholung sei eher die Regel als die Ausnahme, was pädagogisch nicht sinnvoll sei. An vielen Schulen wurden daher aufeinander aufbauende interne Curricula für das erste und zweite Jahr entwickelt. Darüber hinaus sei im Konzept keine Differenzierung vorgesehen, die den extrem heterogenen Voraussetzungen der Jugendlichen bei Sprache und – lateinischer – Alphabetisierung gerecht würde. Die Berufskollegs reagieren auf diese Situation mit einer oft intensiven konzeptionellen Entwicklungsarbeit vor Ort; angestrebt werden in vielen Fällen sowohl eine Individualisierung im Unterricht und als auch eine am Sprachstand orientierte Differenzierung bei der Klassenbildung. Die

Kommunalen Integrationszentren übernehmen dabei in einigen Kommunen eine unterstützende Funktion, indem sie zum Beispiel Fortbildungen und Konzepte anbieten und die Zusammenarbeit zwischen den Berufskollegs koordinieren.

Nachdem im Schuljahr 2015/16 besonders viele geflüchtete Jugendliche an den Berufskollegs aufgenommen worden waren, trat im Laufe der Zeit immer stärker der Übergang aus der Erstförderung in der IFK in das Regelsystem in den Vordergrund. Nach zwei Jahren Erstförderung in der IFK sei in den meisten Fällen eine weitere Sprachförderung erforderlich, diese sei *„aber im Schulsystem nicht vorgesehen“* (BK). *„Wir organisieren das trotzdem!“* (BK), fasst eine Lehrkraft die Bemühungen zusammen. Allerdings fehlen dafür sowohl Ressourcen als auch Konzepte. Insbesondere, so eine andere Lehrkraft, sei es schwierig, Jugendlichen, die sich bemühen müssten, dem Programm eines Regelbildungsganges zu folgen, noch zusätzliche Stunden für die Sprachförderung am späten Nachmittag oder am Samstag anzubieten. Man würde viele Möglichkeiten erproben, so eine dritte Lehrkraft, aber *„irgendwie fehlt da [...] so ein komplettes System eigentlich, wo alle ehemaligen Seiteneinsteiger die Chance haben, sich halt so zu verbessern, dass sie dem Unterricht folgen können“* (BK).

Die angesprochenen Probleme zeigen, dass die Regelungen zur Integration von jugendlichen Flüchtlingen in das Bildungssystem innerhalb der Logik des Politikfeldes Schule gestaltet werden und die Interventionsmöglichkeiten der Integrationspolitik begrenzt sind. Lösungen für Probleme werden vor Ort an den Berufskollegs ebenfalls innerhalb des Schulsystems gesucht, wobei bei den Interviewpartner\_innen oft ein sehr hohes Engagement für die Umsetzung integrationspolitischer Ziele vorzufinden war. Die Problembearbeitung – vor dem Hintergrund schwieriger Rahmenbedingungen – erfolgt also vor allem auf der operativen Ebene, also innerhalb der Berufskollegs und in direktem Kontakt mit den Jugendlichen. Die Identifikation mit der integrationspolitischen Zielsetzung bei vielen Beteiligten auf der operativen Ebene bildet eine Grundlage dafür, dass Kommunale Integrationszentren über Beratungs- und Unterstützungsangebote zu der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe im Schulsystem beitragen können, obwohl sie keine Möglichkeit des „Eingriffs“ haben.

Mechanismen der Intervention können also nur begrenzt zur Entwicklung von gemeinsamen Lösungen beitragen, und sie können in manchen Fällen eher zu Konflikten als zu Kooperation führen. Eine „Verschiebung“ ist generell problematisch, weil damit immer das Risiko von Förderlücken verbunden ist. Akteure, die versuchen, die Zuständigkeit für ein Problem in ein anderes Feld zu verschieben, haben in der Regel keinen Einfluss darauf, ob die Aufgabe in dem anderen Feld aufgegriffen wird. Appelle können vor allem dann zum Erfolg führen, wenn bei den Empfänger\_innen eine grundsätzliche Bereitschaft dafür besteht, die Anforderungen anzunehmen. Diese Bereitschaft kann – bspw. durch Unterstützungsangebote oder den Aufbau von Wissen zu einem Thema – gefördert werden, und eine generelle öffentliche Aufmerksamkeit für ein Problem erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Appelle gehört werden. Für „Eingriffe“ in ein anderes Politikfeld fehlen den Akteuren auf der lokalen Ebene in der Regel die hierarchischen Möglich-

keiten, es sei denn, diese Möglichkeiten wurden durch Gesetze und Programme geschaffen. Dabei reicht es nicht aus, wenn diese Regelungen innerhalb des intervenierenden Feldes definiert werden (wie im Falle des § 16a SGB II). Dass Akteure sich den Anforderungen nicht entziehen können, kann nur durch eine Regelung in dem Feld, in das interveniert werden soll, erreicht werden (wie im Falle von KAOA). In durch „Diffusion“ gekennzeichneten Konstellationen wie der Integrationspolitik haben Mechanismen der Intervention demnach nur eine begrenzte Reichweite. Die Erfüllung des Querschnittsauftrags erfordert vielmehr die Anwendung der Mechanismen von „Austausch und Lernen“, um eine Basis von Wissen und Vertrauen aufzubauen, auf deren Grundlage „Appelle“ eher akzeptiert werden.

### 4.3 Negative Koordination

Unter „negativer Koordination“ wird bei Scharpf und Bönker zunächst die Berücksichtigung von Restriktionen und – tatsächlichen oder antizipierten – Einwänden aus anderen Politikfeldern verstanden. Dabei kann es sich um die Anpassung an Anforderungen oder Restriktionen aus einem anderen Feld ebenso handeln wie um die Akzeptanz von Grenzen des eigenen Agierens im Hinblick auf die Zuständigkeiten und Interessen anderer Felder. Kommunikation ist für negative Koordination nicht zwangsläufig erforderlich: „Die Initiative zur Problemverarbeitung geht jeweils von einer spezialisierten Einheit aus und bleibt inhaltlich auf deren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränkt.“ (Scharpf 1973, S. 87) In Gesetzen werden an einigen Stellen Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen für bestimmte Leistungen in dem Sinne definiert, dass festgelegt wird, welche der potenziell beteiligten Institutionen vorrangig tätig werden soll und welche Grenzen aus dem Kompetenzbereich anderer Institutionen beachtet werden müssen. Dies ist vor allem in „Interferenz“-Konstellationen von Bedeutung, um Konflikte zu vermeiden. Problematisch daran ist allerdings, dass Regelungen zur negativen Koordination zwar im Einzelfall Entlastung bei potenziellen Konflikten bieten, aber gleichzeitig dazu führen können, dass die Akteure Konflikten ausweichen, statt sie zu thematisieren und mit dem Ziel einer gemeinsamen Lösung zu bearbeiten.

Wenn bspw. bei der Arbeitsvermittlung geflüchteten Jugendlichen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus keine Ausbildungsangebote unterbreitet werden, obwohl dies aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sinnvoll wäre, werden damit Restriktionen beachtet, die sich aus dem Aufenthaltsrecht ergeben. Die diesen Regelungen zugrundeliegenden Interessen werden berücksichtigt und somit die Tätigkeit der Arbeitsvermittlung der Logik aus dem anderen Politikfeld angepasst. Dieser Mechanismus – der, wie das Beispiel zeigt, auch bedeuten kann, dass Handlungen unterlassen werden – wird im Folgenden als „Anpassung“ bezeichnet. Darüber hinaus ist es durchaus möglich, dass die eigenen Handlungsressourcen unter Beachtung der Zuständigkeiten eines anderen Feldes maximal ausgeschöpft werden, um die eigenen Ziele zu erreichen. Die „Abgrenzung“ – also das Handeln innerhalb des eigenen Aufmerksamkeitsbereichs und Aktionsraums auf der Grundlage der eigenen Logik und ohne Kommunikation mit Akteuren aus anderen Bereichen – ist somit als eine weitere Form der negativen Koordination zu verstehen.

Die Mechanismen der „Abgrenzung“ und der „Anpassung“ stehen oft in einer Wechselwirkung zueinander: Wenn ein Akteur die Möglichkeit hat, im Wege der „Abgrenzung“ zu handeln, ohne mit dem anderen zu kommunizieren, steht dem anderen Akteur oft nur der Mechanismus der „Anpassung“ zur Verfügung. So findet sich im SGB II eine Regelung, die die Handlungsspielräume der Jugendsozialarbeit faktisch begrenzt (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010). Nach § 3 II SGB II hat das Jobcenter die Aufgabe, „erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, (...) unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln“, und dieser Vermittlung wird Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe eingeräumt (§ 10 III SGB VIII). Damit wird ein Mechanismus der negativen Koordination installiert: Die Jugendhilfe wird quasi verpflichtet, den Einwand der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf die Vermittlung zu antizipieren, die Vermittlungsbemühungen als Restriktion der eigenen Handlungsoptionen zu betrachten und eine entsprechende „Anpassung“ vorzunehmen. Für die Akteure im Bereich des SGB II ergibt sich umgekehrt ein Anreiz zur Abgrenzung, denn sie sind nicht verpflichtet, den Belangen der Jugendhilfe Rechnung zu tragen. Verstärkt wird dieses Ungleichgewicht dadurch, dass nach dem SGB VIII jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 I SGB VIII), und dass diese Angebote abgestimmt werden sollen „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten“ (§ 13 IV SGB VIII). Anders als das Jobcenter im SGB II wird also das Jugendamt im SGB VIII zu einer Kommunikation mit dem anderen Akteur aufgefordert.

Die erwähnten Kontroversen über die Einrichtung von Jugendberufsagenturen (vgl. 3.2) haben hier ihre Grundlage. Tatsächlich wird in der Praxis aus der Sicht der Jugendhilfe häufig kritisch darauf hingewiesen, dass auf diese Weise die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Jugendsozialarbeit eingeschränkt seien und die Jugendhilfe als untergeordnet betrachtet werde (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010). Insofern stehen Akteure aus der Jugendhilfe den Jobcentern oft eher skeptisch gegenüber und vermeiden die Kooperation. Die Bedeutung von unterschiedlichen Leitbildern wird hier sehr deutlich. Die durch unterschiedliche Leitbilder bedingten Konflikte zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung werden durch Mechanismen negativer Koordination nicht gelöst. Hier zeigt sich, dass „negative Koordination“ bei Problemen, die durch eine „Interferenz“-Konstellation gekennzeichnet sind, zwar der Konfliktvermeidung im Einzelfall dient, aber dem Aufbau von Kooperation potenziell im Wege steht.

In den Interviews im Rahmen der KAS-Studie zeigt sich, dass auch bei der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge Mechanismen negativer Koordination zur Anwendung kommen. So berichtet ein Mitarbeiter eines Jobcenters, dass man großen Wert auf eine frühzeitige Berufsorientierung der jugendlichen Flüchtlinge lege, sobald sie durch das Fallmanagement des SGB II betreut werden. Diese Zielsetzung werde trotz teilweise anderslautender Auffassungen aus der

Jugendhilfe umgesetzt: *„Da gab es in Einzelfällen durchaus Streitpunkte im Sinne, nein, der einzelne Jugendliche ist noch nicht so weit, das ist eine Überforderung, ihn jetzt schon zu konfrontieren mit beruflichen Themen, wo wir dann sagen: nein, das ist wichtig.“* (JC)

Auch wenn es darum geht, weitere Schritte für den Bildungs- und Berufsweg zu planen, gibt es bei unterschiedlichen Akteuren die Wahrnehmung, dass andere Akteure die an ihren jeweiligen Zielsetzungen orientierten Handlungsmöglichkeiten nutzen. So kritisiert ein Mitarbeiter eines Jobcenters in einer ländlichen Kommune, in der es deutlich mehr Ausbildungsplätze als Bewerbungen gibt, dass die Berufsberatung auf eine zu schnelle Vermittlung in Ausbildung hinwirken würde, womit ein Teil der Jugendlichen überfordert und ein erfolgreicher Ausbildungsabschluss gefährdet sei: *„Es hat auch keinen Zweck, die zu früh in Ausbildung zu bringen, das geht dann schief!“* (JC) Eine Berufsberaterin in einer anderen Kommune vertritt die Meinung, dass viele Jugendliche durchaus in eine duale Ausbildung vermittelt werden könnten, aber stattdessen im Berufskolleg dahingehend beraten werden, dort einen weiteren Bildungsgang zu belegen: *„Die Berufskollegs behalten viel zu viele in ihren Bildungsgängen.“* (AA)

Eine Lehrkraft aus einem Berufskolleg verweist hingegen darauf, dass Berufsberatung und Jobcenter bei der Beratung der Jugendlichen die Chancen der Weiterqualifizierung am Berufskolleg nicht hinreichend berücksichtigen und stattdessen dazu tendieren, die Plätze in den Maßnahmen der Arbeitsförderung auszuschöpfen: *„Die Arbeitsverwaltung schickt die Jugendlichen lieber in ihre eigenen Maßnahmen als zu uns!“* (BK) Diese Maßnahmen, so die Mitarbeiterin eines Jugendamtes in einer anderen Kommune, seien aufgrund der zentralen Planung nicht immer optimal auf den Bedarf abgestimmt: *„Die Agenturmaßnahmen werden halt eher in Nürnberg zentral für ganz Deutschland konzipiert und gehen dann schon mal ein bisschen am [Stadt] Bedarf vorbei.“* (JA) Auch innerhalb der Arbeitsverwaltung wird diese Problematik angesprochen. Innerhalb der Handlungslogik von Jobcenter und Arbeitsagentur gehe es in der Tat manchmal darum, Maßnahmen, die ausgeschrieben und eingekauft wurden, auch zu füllen; eine einzelfallbezogene Koordination mit anderen Akteuren im Hinblick auf die Frage, was die beste Lösung für die einzelnen Jugendlichen wäre, würde dieser Logik widersprechen, so dass der Mechanismus der *Abgrenzung* zur Anwendung kommt. Die meisten Interviewpartner\_innen aus der Arbeitsverwaltung betonten allerdings, dass sie sich in ihrem Arbeitsbereich um eine Passgenauigkeit der Angebote für die einzelnen Jugendlichen bemühen – weil dies im Hinblick auf das Ziel der Förderung eines dem Potenzial entsprechenden Bildungs- und Berufsweg sowohl arbeitsmarkt- als auch integrationspolitisch sinnvoll ist.

In Einzelfällen wird auch von Konflikten über die Frage berichtet, ob ein weiterführender Schulabschluss angestrebt werden soll oder die kurzfristige Integration in Arbeit im Vordergrund stehen steht: *„Dann haben eben Jobcenter und BAMF geantwortet: Arbeit geht vor.“* (JA), berichtet die Mitarbeiterin eines Jugendamtes. Ein ähnliches Problem wird auch von einer Lehrkraft in einem Berufskolleg geschildert: *„Als sie 18 war, hat das Jobcenter ihr gesagt, dass sie auch woanders zum Sprachkurs gehen kann. Wir haben gesagt, nein, mach hier Deinen Schulabschluss. Und dann war sie weg.“* (BK) Die verschiedenen Beispiele zeigen, dass die beteiligten Akteure in



manchen Fällen im Rahmen ihrer jeweiligen Logik ihre Handlungsressourcen ausschöpfen, ohne sich mit den Zielsetzungen aus anderen Politikfeldern auseinanderzusetzen. Ob die Anwendung dieser Mechanismen „negativer Koordination“ zu angemessenen Lösungen für die betroffenen Jugendlichen führt, kann letztlich nur im Einzelfall beurteilt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Abwägung der Belange aus unterschiedlichen Politikfeldern zu besseren Ergebnissen führen kann, ist allerdings hoch.

Wenn auch die Zuständigkeitsregelungen innerhalb der verschiedenen Politikfelder vielfältige Anreize für „negative Koordination“ enthalten, so lässt sich in der lokalen Praxis beobachten, dass viele Akteure dennoch im Sinne der Förderung der Jugendlichen anders agieren und die Zielsetzungen und Ressourcen anderer Felder sehr wohl berücksichtigen. Ein Mitarbeiter eines Jugendamtes fasst seine Erfahrungen folgendermaßen zusammen: *„Bisher haben wir da auch immer eine Einigung gefunden mit Agentur für Arbeit und Jobcenter, also ich kenne jetzt keinen von unseren Flüchtlingen, die gesagt haben, ich bin da in was hineingeraten, was ich irgendwie gar nicht wollte.“* (JA)

Die meisten Befragten aus der Arbeitsverwaltung, vor allem aus den Jobcentern, weisen explizit auf die Bedeutung sowohl von Schul- als auch von Berufsabschlüssen hin; ohne einen *„markt-gängigen Schulabschluss“* (JC), betont eine Mitarbeiterin eines Jobcenters, sei eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt nicht möglich, und ein Mitarbeiter eines anderen Jobcenters betont: *„Wir fördern das immer!“* (JC)

In vielen Äußerungen der Interviewpartner\_innen zeigen sich eine positive Bewertung der Kooperation und eine hohe Wertschätzung für die Arbeit der Akteure aus anderen Feldern: Bei unbegleiteten Minderjährigen sei es, so eine Lehrerin eines Berufskollegs, *„hilfreich, wenn Jugendhilfe mitkommt“*, denn dann habe man *„Ansprechpartner, die sich auskennen“* (BK), ein anderer Lehrer lobt die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung: *„Das ist gut, wenn die Arbeitsverwaltung bei uns im Haus berät.“* (BK) Befragte aus der Arbeitsverwaltung heben die Unterstützung durch die Jugendhilfe hervor: *„Ich bin halt natürlich froh, dass die da nicht nur von mir betreut werden, sondern auch von jemandem vom Jugendamt.“* (IP) Diese Wertschätzung gilt nicht nur für das jeweilige örtliche Jugendamt, sondern ebenso für freie Träger: *„Der Jugendmigrationsdienst, die helfen bei so vielen Sachen, und da sind die Jugendlichen so gut aufgehoben. Mit denen arbeite ich immer gern zusammen.“* (IP)

Die Zuständigkeitsregelungen in den einzelnen Politikfeldern führen dazu, dass die Anwendung von Mechanismen „negativer Koordination“ manchmal der kurzfristig einfachere Weg zu sein scheint. An der Lebenslage der Adressat\_innen orientierte Lösungen erfordern jedoch oft eine komplexere Vorgehensweise und die Zusammenführung von Handlungsressourcen aus unterschiedlichen Feldern. Bei einer schwierigen Herausforderung, wie sie sich aus der Integration einer großen Zahl von jugendlichen Flüchtlingen in Bildungssystem und Arbeitsmarkt ergibt, wird besonders deutlich, dass Mechanismen der „negativen Koordination“ für problemangemessene Lösungen nicht ausreichen, sondern vielmehr die Gefahr bergen, an den Bedarfen der



Zielgruppe vorbei zu gehen. Die Auswertung der Interviews im Rahmen der KAS-Studie verdeutlicht aber auch die Potenziale. Möglicherweise hat gerade der Problemdruck dazu beigetragen, dass auf lokaler Ebene vielfältige Formen der Kooperation entwickelt wurden.

#### 4.4 Positive Koordination

„Positive Koordination“ bezeichnet ein politikfeldübergreifendes Zusammenwirken bei der Entwicklung und Implementierung von Policy-Programmen über eine lokale Angebotsplanung bis hin zu einer engen Abstimmung auf der operativen Ebene bei der Bearbeitung von Einzelfällen: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung.“ (Bönker 2008, S. 318) Scharpf (1973, S. 86) spricht als Ergebnis positiver Koordination von einer „integrierenden Kooperation“. Kooperation beinhaltet somit eine positive Koordination im Sinne der Verbindung von Lösungsbeiträgen. Scharpf verweist zum einen darauf, dass durch positive Koordination „Gesamtlösungen möglich [werden], die in ihrem Innovationsniveau und in ihrer Reichweite der realen Ausdehnung interdependenter Problemzusammenhänge entsprechen“ (ebd., S. 91), zum anderen betont er den damit verbundenen hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung (vgl. ebd., S. 90 ff.). Positive Koordination ist also anspruchsvoll. Sie kann über Mechanismen von „Austausch und Lernen“ initiiert werden, geht aber darüber hinaus und beinhaltet eine konkrete Abstimmung, die auf der lokalen Ebene bei der Planung von Angeboten ebenso wie bei der Bearbeitung von Einzelfällen relevant sein kann. Um diesen Mechanismus zu umschreiben, soll im Folgenden der Begriff „Verknüpfung“ verwendet werden.

Eine „Verknüpfung“ fordert beispielsweise das SGB VIII: Für die Angebotsplanung sollen „Angebote der Jugendsozialarbeit“, mit der jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 I SGB VIII), abgestimmt werden „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten“ (§ 13 IV SGB VIII). Eine äquivalente Regelung für die Bearbeitung von Einzelfällen schreibt für längerfristig angelegte Hilfen ein Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) vor, bei dem das Jugendamt, soweit dabei Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich sind, auch die dafür zuständigen Stellen beteiligen soll. Im SGB II (§ 15) ist für erwerbsfähige Leistungsempfänger\_innen eine Eingliederungsvereinbarung vorgesehen, in der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie Anträge auf Leistungen Dritter festgelegt – und somit zu einem Gesamtpaket verknüpft – werden sollen.

Bei diesen Vorschriften geht es somit um eine „Verknüpfung“ zwischen der Arbeit der Fachkräfte sowohl bei der Angebotsplanung als auch im Einzelfall. In der Praxis ist festzustellen, dass diese „Verknüpfung“ mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet ist und teilweise ganz unterbleibt, so

dass stattdessen Mechanismen „negativer Koordination“ angewendet werden. Diese Implementationsdefizite sind zum einen dadurch zu erklären, dass die Vorgaben des SGB VIII für die Jugendhilfe schon allein deshalb im Vollzug konkretisierungsbedürftig sind, weil es ein Rahmengesetz ist, dessen Umsetzung in der Kommune gestaltet wird. Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik haben die lokalen Institutionen bei Entscheidungen, die nicht auf den Leistungsbezug, sondern auf die Eingliederung gerichtet sind, einen hohen Ermessensspielraum. Zum anderen hängen die Implementationsdefizite mit der Heterogenität des Spektrums der beteiligten Akteure zusammen. Es bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den Datenschutz; die zuständigen Ansprechpartner\_innen in den jeweils anderen Feldern sind oft ebenso wenig bekannt wie ihre Aufgaben; es gibt Vorbehalte gegenüber der professionellen Orientierung der anderen Beteiligten (vgl. Stöbe-Blossey 2011; Köhling et al. 2015, S. 34 ff.). Dass positive Koordination mit einem hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung verbunden ist (vgl. Scharpf 1973, S. 90 ff.), wird hier sehr deutlich – Wissen über die Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der jeweils Anderen sowie ein wechselseitiges Vertrauen dürften somit Voraussetzungen für die Anwendung des Mechanismus der „Verknüpfung“ darstellen.

Um „Verknüpfung“ zu ermöglichen, wurden und werden auf lokaler Ebene in verschiedenen Feldern teilweise gezielte Maßnahmen entwickelt. Dazu gehören zum einen gemeinsame Fortbildungen und wechselseitige Hospitationen zum Aufbau von Kontakten zwischen den beteiligten Fachkräften (vgl. Köhling et al. 2015, S. 54 ff.). Indem derartige Kooperationsforen eingerichtet werden, werden Mechanismen von „Austausch und Lernen“ auf die operative Ebene übertragen und für den Aufbau von „Verknüpfung“ genutzt. Zum anderen werden Instrumente zur Unterstützung der organisatorischen Umsetzung der geforderten Verknüpfung entwickelt (Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen, Checklisten; vgl. Köhling/Stöbe-Blossey 2013, S. 16 ff.). Ziel dabei ist es, dass sich die unterschiedlichen mit einem Fall befassten Akteure nicht nur wechselseitig informieren, sondern gegebenenfalls ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen. Wenn beispielsweise das Jugendamt aufgrund von akuten Problemen Hilfen zur Erziehung einleitet, kann es sinnvoll sein, wenn das Jobcenter darüber informiert ist, um nicht zeitgleich einen Elternteil in eine Bildungsmaßnahme zu schicken, was zu dem Zeitpunkt wahrscheinlich wenig erfolgreich wäre. Hier zeigt sich, dass die „Informationsvermittlung“ – also die aktive Weitergabe von Informationen an andere Beteiligte – eine Basis für „Verknüpfung“ darstellt.

Während der Begriff der „Verknüpfung“ impliziert, dass zwei – oder mehrere – Akteure ihre Lösungsbeiträge simultan miteinander verbinden, ist gerade im Falle von Übergangssituationen, aber auch beim Vorliegen von speziellen Problemen eine sukzessive Form der „positiven Koordination“ von Bedeutung. So können auf der Ebene der Angebotsplanung Angebote definiert werden, die gezielt an bestimmte vorherige Angebote anschließen und für Absolvent\_innen zugänglich sind, oder es kann auf der Ebene der Fallbearbeitung eine gezielte Weiterleitung der Adressat\_innen an den „nächsten“ zuständigen Akteur erfolgen, um Förderlücken und den Verlust von Wissen zu dem jeweiligen Fall zu vermeiden. Dieser Mechanismus wird im Folgenden

mit dem Begriff „Überleitung“ bezeichnet. „Informationsbeschaffung“, „Informationsvermittlung“ und „Informationsaustausch“ bilden Voraussetzungen, um im Wege der „Verknüpfung“ oder „Überleitung“ adressatenbezogene Gesamtlösungen erreichen zu können.

Die „Überleitung“ spielt vor allem bei Konstellationen der „Transition“ eine entscheidende Rolle. Ein Grundgedanke von Präventionsketten besteht darin, durch eine Überleitung Brüche und Lücken in der Förderung zu vermeiden. So sollen Jugendberufsagenturen nicht nur die Verknüpfung zwischen Jugendhilfe- und Arbeitsmarktakteuren stärken, sondern nicht zuletzt bei einem Wechsel der Adressat\_innen zwischen den Rechtskreisen des SGB II und des SGB III die Kontinuität und die Übernahme des Falls durch die neuen Ansprechpartner\_innen erleichtern. Im Unterschied zur Verschiebung steht bei der „Überleitung“ der Bedarf der Adressat\_innen im Mittelpunkt, und es gibt eine Kommunikation zwischen dem „abgebenden“ und dem „aufnehmenden“ Feld, um sicherzustellen, dass die Adressat\_innen auch bei der „aufnehmenden“ Stelle ankommen. Eine Mitarbeiterin eines Jobcenters umschrieb dies im Interview mit dem Begriff der „warmen Übergabe“ (JC).

Der Gestaltung von Übergängen wird im Kontext vorbeugender Sozialpolitik eine hohe Bedeutung zugemessen. Diese Perspektive schlägt sich auch im Erlass des Schulministeriums über die Förderung neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher nieder: „Eine besondere Bedeutung kommt den Übergängen von der Kindertageseinrichtung in die Schule, von der Grundschule zu einer weiterführenden Schule sowie von der Schule in eine Berufsausbildung oder ein Studium zu, damit Schülerinnen und Schüler ihre Bildungsbiographie möglichst bruchlos und erfolgreich fortsetzen können.“ (MAS 2016a, 1.6). Eine Konkretisierung enthält der Erlass jedoch nicht; die Entwicklung und Implementierung von Strategien zur Förderung dieses „bruchlosen“ bleibt den Kommunen überlassen.

Über die Förderung der Mechanismen von „Austausch und Lernen“ durch die Installierung von Vernetzungsinstitutionen und Kooperationsgremien (vgl. 3.2 / 4.1) wurden wichtige Voraussetzungen für eine verstärkte Nutzung von Mechanismen positiver Koordination geschaffen. Des Weiteren zeigen die Interviews, dass sich vielfältige Formen der einzelfallbezogenen Kommunikation entwickelt haben – die Aussage, dass man in bestimmten Situationen „*einfach ganz schnell*“ bei dieser oder jener Person anruft, findet sich in unterschiedlichen Kontexten in mehreren Interviews. Insbesondere die Lehrkräfte in den Berufskollegs, die als Mitarbeiter\_innen der Regelinstitutionen in unmittelbarem Kontakt mit den Jugendlichen stehen, greifen häufig auf diese Möglichkeit zurück: „*Die Lehrer, wenn irgendwas Besonderes ist mit Schülern, wir kooperieren. Die rufen uns an.*“ (JA), stellt ein Jugendamtsmitarbeiter fest. Umgekehrt hebt eine Lehrerin die Unterstützung durch das Kommunale Integrationszentrum hervor: „*Das KI hat uns sehr unterstützt und die Arbeit koordiniert.*“ (BK). Einige Lehrkräfte betonen die Bedeutung persönlicher Kontakte, um Jugendliche in Ausbildung zu vermitteln: „*Der Übergang klappt nur über gute Kontakte.*“ (BK). Wünschenswert, so eine Lehrerin, sei es, „*Lotsen*“ für verschiedene Berufsfelder zu haben, die diese Kontakte vermitteln – vor allem auch im Hinblick auf Schwerpunkte, die am jeweiligen Berufskolleg selbst nicht vertreten sind. Als hilfreich (aber nicht bei

allen Berufskollegs vorhanden) erweisen sich dabei Kontakte zu den Kammern, wo es in vielen Fällen Ansprechpartner\_innen gibt. Die „Verknüpfung“ findet also in erster Linie auf der informellen Ebene und bezogen auf die Arbeit in Einzelfällen statt. Dabei spielen persönliche Kontakte und individuelles Engagement eine zentrale Rolle.

In einigen Kommunen wird die Kooperation zwischen den Berufskollegs systematisch organisiert. In einer Kommune wird bspw. von einem „virtuellen Berufskolleg“ (RBB) gesprochen, das dazu dient, Schüler\_innen in die jeweils passenden Bildungsgänge zu vermitteln, auch wenn sie ursprünglich an einem anderen Berufskolleg die IFK besucht haben. In einer anderen Kommune wird diese „Überleitung“ bilateral zwischen den einzelnen Berufskollegs geregelt. In einem Kreis wurde ein „IFK-Netzwerk“ (RBB) installiert, um Erfahrungen auszutauschen und die Verknüpfung der Unterstützungsmöglichkeiten durch unterschiedliche Fachdienste zu erleichtern:

*„Und dort eine kreisweite Koordinierung einzurichten, wo dann das Wissen zusammenläuft [...]. Wo man dann eben weiß, wohin in deinem Fall: Ich habe da meinetwegen eine, die ist 23 und die ist schwanger. Es gibt eine Schwangerenberatung, da kannst du auch Gelder beantragen, da kannst du hingehen, die haben einen Jugendmigrationsdienst. Da kann es gemeinsame Treffen geben, um wirklich auch mitzubekommen, was bewegt die Lehrer, was bewegt die StuBOs, die Paten? Damit die auch einen Ansprechpartner haben und auch dadurch, durch diese klaren Ansprechpartner, auch Lehrer zu entlasten.“ (RBB)*

Von vielen für sinnvoll gehalten, aber nur in einzelnen Kommunen realisiert wird die Dokumentation von Übergängen. In einer Kommune führt das Kommunale Integrationszentrum anhand einer dafür erstellten Tabelle regelmäßig Abfragen bei den Schulen durch, um den Verlauf des Bildungsweges der einzelnen Kinder und Jugendlichen zu dokumentieren. In einem anderen Fall wertet das Kommunale Integrationszentrum die Übergänge der Jugendlichen nach dem Abschluss der IFK aus. Vereinzelt wird eine solche Dokumentation mit Verfahren der *Überleitung* verbunden. In einer Optionskommune, in der das Jobcenter eine kommunale Dienststelle ist, organisiert dieses die Dokumentation der Einzelfälle im Rahmen des kommunalen Integrationsmanagements und mit Unterstützung von an den Schulen tätigen Bildungsbegleiter\_innen. Bereits bei dem ersten Kontakt – bspw. bei der Ankunft in der Kommune – werden die Familien über das Verfahren informiert und unterzeichnen eine Schweigepflichtentbindung, die den „Informationsaustausch“ zwischen den beteiligten Akteuren ermöglicht. In einer weiteren Kommune werden zwar keine Bildungswege dokumentiert, jedoch die Schulsozialarbeit systematisch in die weitere Begleitung nach Verlassen der Schule eingebunden:

*„Und im Grunde ist es ja auch wichtig, sozusagen in diesem Prozess mit drin zu bleiben. Wir haben bei uns auch in den Verträgen zur Schulsozialarbeit mit verankert, dass wir die Jugendlichen unabhängig davon, welchen Status sie haben, ein halbes Jahr nach Verlassen der Berufskollegs noch weiter begleiten. Um denen da noch was mit auf den Weg zu geben einfach. Das klappt glaube ich, ganz gut.“ (AL)*

In vielen Kommunen gibt es Ansätze, die Schulen – insbesondere die Berufskollegs – bei der Gestaltung der Übergänge zu unterstützen. Dabei werden zum Beispiel Besuche von Mitarbeiter\_innen des Jobcenters oder des Integration Points organisiert:

*„Ich habe jetzt mit Frau X. gesprochen; Frau X. ist im Jobcenter für die 18- bis 25-Jährigen zuständig. Ich habe sie gebeten, mit ans Berufskolleg zu kommen, um da einfach mal mit den Lehrern zu reden, zu sagen: ‚Was habt ihr denn hier für Schüler? Was glaubt ihr, was die brauchen?‘ Und dann sind die Jobcenter-Leute dabei und sagen: ‚Okay, wir könnten für die Gruppe das Angebot machen. Dann würde ich auch vielleicht noch Maßnahmen mitnehmen, Bildungszentrum des Handels oder (andere).‘ Und dass man einfach guckt: Wer ist da mit welchen Wünschen und mit welchen Möglichkeiten? Die werden alle unterschiedlich weit sein und es muss aber irgendwie weitergehen nach den Sommerferien. Und das wollen wir jetzt auf die Beine stellen.“ (KI)*

In einer Kommune wird statt einer „Klassenkonferenz“ eine „Übergangskonferenz“ am Berufskolleg durchgeführt, bei der Schule, Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung zusammenwirken. In einem anderen Fall bestehen Hilfeplanforen an Schulen, in denen unter Beteiligung von Lehrkräften, Schulsozialarbeit, Jugendamt und Jobcenter Maßnahmen zur Förderung im Einzelfall abgestimmt werden. In einer anderen Kommune wurde von Seiten des Kreises als Träger der Berufskollegs ein Projekt initiiert, bei dem IFK-Schüler\_innen an bestimmten Sprechtagen Beratung zur Berufsorientierung direkt in der Schule erhalten – „so eine vernetzte Beratung unter einem Dach“ (KI), die durch Schulsozialarbeit, Lehrkräfte, Agentur für Arbeit, Jobcenter, Jugendhilfe und Ehrenamt (Patenschaftsmodelle) geleistet wird. Damit seien Schüler\_innen nicht gezwungen, eine andere Institution aufzusuchen, denn es sei „nicht sicher, ob sie, wenn sie bei uns bei der Tür rausgehen, in der nächsten Tür wieder ankommen“ (KI). Hier geht es also um die „Verknüpfung“ der Lösungsbeiträge unterschiedlicher Akteure für die Vorbereitung des Übergangs.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass die lokale Kooperation von entscheidender Bedeutung für die Realisierung der Zielsetzung von Integration durch Bildung ist. Die Anforderungen sind komplex; es gibt keine fertigen Konzepte, und die Entwicklung von „positiver Koordination“ auf lokaler Ebene basiert im Idealfall auf gemeinsamem Lernen und dem Aufbau von Wissen und Vertrauen im Prozess. In allen Kommunen, in denen Interviews geführt wurden, hat sich die lokale Kooperation im Zuge der Herausforderung, die neu zugewanderten Jugendlichen möglichst gut zu integrieren, weiterentwickelt. Dabei spielen sowohl die Arbeit der Vernetzungsinstitutionen als auch das Engagement in den Regelinstitutionen und Fachdiensten eine wichtige Rolle – die Vernetzungsinstitutionen können die Kommunikation moderieren und Unterstützung anbieten, die Regelinstitutionen und Fachdienste können diese Impulse aufgreifen und nutzen. In vielen Fällen ist die informelle Kooperation im Einzelfall von hoher Bedeutung; Verfahrensregelungen, die diese Kooperation nachhaltig verankern würden, finden sich seltener. Hier bestehen noch Entwicklungspotenziale, wobei vorhandene Erfahrungen genutzt werden sollten.

## 5 Lokale Kooperation: Entwicklungspotenziale und Strategien

Lokale Kooperation – gerade beim Thema „Berufsorientierung“ – ist nicht neu; dies zeigt sich sowohl an den entsprechenden Programmen als auch an dem kurzen Einblick in die lokale Praxis, der im letzten Kapitel dargestellt wurde. Angesichts der Herausforderung, Bildungschancen für

eine große Zahl zugewanderter Jugendlicher zu schaffen, hat sich die Kooperation in vielen Kommunen weiterentwickelt. Es gibt allerdings deutliche interkommunale Unterschiede und nicht alle Akteure sind gleich gut in Netzwerke integriert. Für die Weiterentwicklung von Kooperation geht es deshalb darum,

- an vorhandene Strukturen anzuknüpfen,
- den Bedarf an (einer Weiterentwicklung von) Kooperation gezielt zu ermitteln,
- Handlungsweisen, die „auf Zuruf“ entstanden sind, nachhaltig zu systematisieren, und
- Erfahrungen mit Kooperation im Hinblick auf jugendliche Flüchtlinge zur Weiterentwicklung der Strukturen und Prozesse auch für andere Felder vorbeugender Sozialpolitik zu nutzen.

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Weiterentwicklung von Kooperation besteht darin, dass jeder einzelne Akteur bereit ist, in der eigenen Organisation zu beginnen und Initiativen zu ergreifen – Kooperation sollte zunächst ein Angebot darstellen, nicht eine Forderung an andere. Kooperationen zwischen Akteuren erfordern kooperationsfreundliche Organisationen. Daher ist es wichtig, zunächst innerhalb der einzelnen Organisation einen Konsens über die Notwendigkeit von Kooperation mit anderen Akteuren herzustellen. Für die einzelnen Mitarbeiter\_innen ist es wichtig, dass zeitliche Freiräume für Kooperation geschaffen und Kooperationsaktivitäten, vor allem auch durch die jeweiligen Vorgesetzten, wertgeschätzt werden. Innerhalb der einzelnen Organisation muss sichergestellt werden, dass alle Beteiligten über vereinbarte Kooperationen informiert werden und dass Personen, die an Kooperationsgremien teilnehmen, die Ergebnisse dieser Arbeit innerhalb der Organisation rückkoppeln. Abbildung 5 enthält Anregungen für Fragen, die in einem internen Auftaktworkshop innerhalb einer an Kooperation interessierten Organisation behandelt werden können.

Bei der (Weiter-)Entwicklung von Kooperation geht es vor allem um eine stärkere Nutzung der Koordinationsmechanismen des Austauschs und Lernens und der positiven Koordination. Dabei ist zu fragen, welche Strukturen und Prozesse es zum einen für die Gestaltung des lokalen Angebotsspektrums gibt – von der Zuständigkeit für bestimmte Leistungen über Beratungsmöglichkeiten und Projekte bis hin zu Bildungsangeboten, zum anderen für die Bearbeitung von Einzelfällen – von der Planung individueller Fördermaßnahmen über die Beratung von Jugendlichen bis hin zur Begleitung und Dokumentation von Übergängen.

Abbildung 6 umfasst einen Überblick mit einigen Beispielen, die als Ausgangsbasis genutzt werden können, um auf lokaler Ebene zu prüfen, welche Formen der (Weiter-)Entwicklung von Kooperation sinnvoll sein könnten.



**Abbildung 5: Auftaktworkshop für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation**

<b>„Warum wollen wir kooperieren?“</b>	Beispiel: „Wir wollen (geflüchtete) Jugendliche dabei unterstützen, individuelle Bildungs- und Berufswege zu finden, die ihren Potenzialen entsprechen.“
<b>„Was können wir einbringen?“</b>	Doppelfunktion: „sich der eigenen Stärken bewusst werden“ und „Bereitschaft zu Vorleistungen signalisieren“
<b>„Wie können wir dies den Partnern gegenüber kommunizieren?“</b>	Perspektivübernahme und aktive Informationspolitik
<b>„Was wünschen wir uns von den Partnern?“</b>	je konkreter, desto besser!
<b>„Was haben wir schon, was brauchen wir noch?“</b>	Bestandsaufnahme und Planung konkreter Schritte

Quelle: Eigene Darstellung

Für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation ist es sinnvoll, von den vorhandenen Strukturen auszugehen und sie optimal zu nutzen. Dies betrifft bspw. die Potenziale der Vernetzungsinstitutionen. Da die einzelnen Vernetzungsinstitutionen vor Ort unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte haben, ist es für alle Akteure sinnvoll, sich – soweit noch nicht vorhanden – in einem ersten Schritt einen Überblick über deren Leistungsspektrum zu verschaffen. Auf der anderen Seite ist es aber auch für die Vernetzungsinstitutionen notwendig, potenzielle Partner\_innen aktiv über ihre Arbeitsfelder zu informieren. Gremien und Arbeitskreise, die sich mit Themen der Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge befassen (könnten), gibt es wahrscheinlich in (fast) allen Kommunen. Bevor also neue Strukturen geschaffen werden, sollte überprüft werden, welche Gremien und Arbeitskreise bestehen und welche ggf. ein geeignetes Forum für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation bilden könnten. Die Einbindung der Themen in vorhandene Strukturen – ggf. auch über spezielle Unter-Arbeitsgruppen – dürfte in den meisten Kommunen sinnvoller sein als die Schaffung neuer Strukturen.



Abbildung 6: Ansatzpunkte für die (Weiter-)Entwicklung von Kooperation

<div>Ebene</div> <div>Koordinations- mechanismen</div>	Gestaltung der lokalen Angebote	Verfahren für den Umgang mit Einzelfällen
<b>Austausch und Lernen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Informationsbeschaffung</i></li> <li>• <i>Informationsvermittlung</i></li> <li>• <i>Informationsaustausch</i></li> </ul>	<p>Transparenz über das lokale Spektrum der Angebote verschiedener Akteure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherchen über Angebote anderer Akteure</li> <li>• Bereitstellung von Informationen über die eigenen Angebote (bspw. über Internet)</li> <li>• Austausch von Informationen über Angebote im Rahmen von Gremien / Arbeitskreisen</li> </ul>	<p>Transparenz über die individuelle Situation, den Bearbeitungsstand und die weitere Planung der beteiligten Akteure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Übersichten über Ansprechpartner_innen,</li> <li>• Schweigepflichtentbindungen und</li> <li>• Verfahrensvereinbarungen für</li> <li>• die Nachfrage,</li> <li>• die Weitergabe und</li> <li>• den Austausch von Informationen</li> </ul>
<b>Positive Koordination</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verknüpfung</i></li> <li>• <i>Überleitung</i></li> </ul>	<p>Kooperative Gestaltung des lokalen Angebotsspektrums</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale Bestandsaufnahme zum Angebotsspektrum</li> <li>• Gemeinsame Analyse von Lücken und weiteren Bedarfen</li> <li>• Abgestimmte Planung von Angeboten im Rahmen von Gremien / Arbeitskreisen</li> <li>• Gezielte Planung von Anschluss-Angeboten</li> <li>• Informationsveranstaltungen (für Lehrkräfte, Pat_innen usw.) über Angebote und Anschlussmöglichkeiten</li> </ul>	<p>Kooperative Gestaltung der individuellen Förderung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarungen über die Abstimmung von weiteren Maßnahmen in bestimmten Fällen</li> <li>• Übergangskonferenzen / Hilfeplanforen</li> <li>• Verfahren für die Weitergabe von Fällen bei einem Statuswechsel</li> <li>• Beratung von Jugendlichen an der Schule über Anschlussmöglichkeiten</li> <li>• Verfahren für die weitere Begleitung nach Beendigung der Schule durch Schulsozialarbeit / Bildungsbegleitung</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Auch im Hinblick auf die (Weiter-)Entwicklung von Prozessen bietet es sich an, an vorhandene Erfahrungen anzuknüpfen. Hier können die Erfahrungen mit informellen Kontakten („Ich hab dann da mal angerufen“) ausgewertet und auf dieser Basis Vorschläge entwickelt werden, wie sich die Kooperation systematisieren lässt. Arbeitskontakte, die sich informell gebildet haben,

können über wechselseitige Hospitationen vertieft und über die Einbeziehung von Kolleg\_innen aus derselben Organisation erweitert werden. Ein Instrument für die (Weiter-) Entwicklung von Arbeitskontakten stellt schließlich eine „Kooperative Fortbildung“ dar: Partner\_innen aus verschiedenen Organisationen stellen sich wechselseitig ihre Leistungen und Aufgabenfelder vor und bringen exemplarische (fiktive bzw. anonymisierte) Fälle mit, für die gemeinsame Lösungen diskutiert werden.

Chancen bestehen vor allem darin, Strukturen und Prozesse, die vor dem Hintergrund der Wahrnehmung eines hohen Problemdrucks angesichts von großen Zahlen an neu zugewanderten Jugendlichen quasi im „Krisenmodus“ entwickelt wurden, zu überprüfen, zu modifizieren, zu ergänzen und nachhaltig zu verankern. Dies ist zum einen deshalb von hoher Bedeutung, weil Integration Zeit braucht und nicht mit Maßnahmen der Erstförderung abgeschlossen ist. Zum anderen lassen sich die oft positiven Kooperationserfahrungen nutzen, um die Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik auch im Hinblick auf andere Adressat\_innen weiterzuentwickeln.

## **Literatur**

- Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Axelrod, Robert (1984): The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books.
- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2014): Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren, junge Menschen profitieren, Ostbevern.
- Berkemeyer, Nils/Bos, Wilfried (2011): Netzwerke als Gegenstand erziehungswissenschaftlicher Forschung. In: Häußling, Roger/Stegbauer, Christian (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 755-770.
- Blätte, Andreas (2015): Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. In: dms – der moderne staat 8, S. 92-112.
- Bogumil, Jörg/Kohrsmeier, Maren/Gerber, Sascha (2008): Im Fokus: Die Kommune als Schnittstelle zum Lebenslangen Lernen. Inform extra – das Netzwerk-Magazin für Lernende Regionen. Sonderausgabe zur Transferkonferenz, Bonn.
- Bönker, Frank (2008): Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 315-330.
- Brettschneider, Antonio/Klammer, Ute (2017): Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte? Editorial. In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), Jg. 63, Heft 2, S. 141-156.
- Der Paritätische (Hrsg.) (2014): Dokumentation Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. 3./4. September 2014, Berlin.
- Dewe, Bernd/Wohlfahrt, Norbert (1991): Verbundsystem und Netzwerkförderung – Ein neues Aufgabenfeld für die Entwicklung der Sozialarbeit? In: dies. (Hrsg.): Netzwerkförderung und soziale Arbeit. Empirische Analysen in ausgewählten Handlungs- und Politikfeldern, Bielefeld: Kleine Verlag. S. 7-30.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik) (2014): Arbeitsmarkt aktuell 06/2014. Jugendberufsagenturen: Ziele und Erfolgskriterien aus arbeitsmarktpolitischer Sicht, Berlin.
- Döhler, Marian (2015a): Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel. Über das Ende alter Gewissheiten. In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos, S. 91-108.

- Döhler, Marian (2015b): Das Politikfeld als analytische Kategorie. In: dms – der moderne staat 8, S. 51-69.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): Why We Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press.
- FGW (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung) (2015): Bekanntmachung der Ausschreibung des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung Digitalisierung von Arbeit – Industrie 4.0. Integrierende Stadtentwicklung. Neues ökonomisches Denken. Vorbeugende Sozialpolitik. Teil 2: Spezieller Teil d) Vorbeugende Sozialpolitik. <http://fgw-nrw.de/ausschreibungen/rueckblick-projektausschreibungen/news/projekt-ausschreibung-vom-04122015-vorbeugende-sozialpolitik.html> (Zugriff: 05.12.2015)
- Giddens, Anthony (2001): Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Göbel, Dieter (2014): Aufgaben der Jugendsozialarbeit am Übergang Schule-Beruf – Möglichkeiten und Grenzen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit mit der Arbeitsförderung und Grundsicherung. In: Der Paritätische (Hrsg.) (2014): Dokumentation Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. 3./4. September 2014, Berlin, S. 7-14.
- Grande, Edgar/Schneider, Volker (1991): Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. In: Politische Vierteljahresschrift 32 (3), S. 452-478.
- Grunow, Dieter (2003): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: ders. (Hrsg.): Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-59.
- Grunow, Dieter (2017): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: ders. (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 3-51.
- Haunss, Sebastian/Hofmann, Jeanette (2015): Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. In: dms – der moderne staat 8, S. 29-49.
- Häußling, Roger/Stegbauer, Christian (Hrsg.) (2011): Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Héritier, Adrienne (1993): Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: dies. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdt. Verlag, S. 9-36.
- Holtappels, Heinz Günter (2008): Schule und Sozialpädagogik. In: Helsper, Werner/Böhme, Jeanette (Hrsg.) (2008): Handbuch der Schulforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 495-512.

- Holzer, Boris/ Fuhse, Jan (2011): Netzwerke aus systemtheoretischer Perspektive. In: Häußling, Roger/Stegbauer, Christian (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 315-325.
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance? In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 279-303.
- Janning, Frank/Toens, Katrin (2008): Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-20.
- Kämper, Eckard/Schmidt, Johannes F. K. (2000): Netzwerke als strukturelle Kopplung. Systemtheoretische Überlegungen zum Netzwerkbegriff. In: Weyer, Johannes (Hrsg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, München: de Gruyter Oldenbourg, S. 211-235.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=A088EA0DBBB95B5D7F5E9B8628E9E879.s6t1?\\_\\_blob=publication-File&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=A088EA0DBBB95B5D7F5E9B8628E9E879.s6t1?__blob=publication-File&v=3) (Zugriff: 06.06.2017).
- Köhling, Karola (2012): Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Köhling, Karola/Mußinghoff, Hilde/Schlotjunker, Andrea/Stöbe-Blossey, Sybille (2015): Neue Wege zum (Wieder-)Einstieg: Entwicklung und Erprobung einer systematischen Verknüpfung von arbeitsmarkt- und jugendhilfebezogenen Dienstleistungen auf lokaler Ebene. Transfer-Handbuch zum Projekt „Neue Wege NRW“, Duisburg/Frechen: Inst. Arbeit und Qualifikation/ Inst. für Innovation & Bildung GbR, <http://www.iaq.uni-due.de/projekt/sites/neuewege/> (Zugriff: 06.06.2017).
- Köhling, Karola/Stöbe-Blossey, Sybille (2013): Kinderbetreuung im Vermittlungsprozess – explorative Studie 2012, Bottrop: G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, [www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2013/Handout\\_Kinderbetreuung\\_Studie\\_2012.pdf](http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2013/Handout_Kinderbetreuung_Studie_2012.pdf) (Zugriff: 06.06.2017).
- Köhling, Karola/Stöbe-Blossey, Sybille (2017): Integration durch Bildung: Die Berufsorientierung jugendlicher Flüchtlinge als Querschnittsaufgabe, IAQ-Forschung, Nr. 2017-04, Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/2017/fo2017-04.pdf> (Zugriff: 02.07.2018).
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (2010): Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII als Aufgabe der Jugendhilfe?! Berlin.
- Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.

- Loer, Kathrin/Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth (2015): Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? In: dms – der moderne staat 8, S. 7-28.
- Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, Weinheim [u.a.]: Beltz.
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung), 2016a: Unterricht für neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler. Runderlass vom 28.06.2016. [https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Gefluechtete/Kontext/RS-Erlass-13-63-Nr\\_3.pdf](https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Gefluechtete/Kontext/RS-Erlass-13-63-Nr_3.pdf) (Zugriff 12.09.2018)
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung) (2016b): Integration durch Bildung. Maßnahmen und Initiativen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen für zugewanderte Kinder und Jugendliche, Stand 16.12.2016. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Gefluechtete/Massnahmen/Uebersicht-Massnahmen-Integration-durch-Bildung.pdf> (Zugriff: 10.03.2017)
- Oppen, Maria (2009): Wissen und Vertrauen in transsektoralen Governance-Arrangements. In: Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (Hrsg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden: Nomos, S. 503-525.
- Panitzsch-Wiebe, Marion (2013): Ältere Jugendliche und junge Erwachsene im Schatten der Jüngeren. In: Deinet, Ulrich/Sturzenhecker, Benedikt (Hrsg.): Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit, 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119-126.
- Panitzsch-Wiebe, Marion (2016): Jugendberufsagentur Best Practice?! In: Sozialer Fortschritt 65, S. 226-230.
- Rapoport, Anatol/Chammah, Albert M. (1965): Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation, Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Raub, Werner (2010): Rational Choice. In: Häußling, Roger/Stegbauer, Christian (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 269-280.
- RD NRW (Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit) (2015): Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Düsseldorf.
- Sauer, Martina/Brinkmann, Heinz-Ulrich (2016): Einführung: Integration in Deutschland. In: Brinkmann, Heinz-Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1-22.

- Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W./Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64, Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verlag.
- Schröer, Wolfgang/ Stauber, Barbara/Walther, Andreas/Böhnisch, Lothar/Lenz, Karl (Hrsg.) (2013): Handbuch Übergänge. Weinheim [u.a.]: Beltz Juventa.
- Schubert, Herbert (2008): Netzwerkkoordination – Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen. In: ders. (Hrsg.): Netzwerkmanagement: Koordination von professionellen Vernetzungen - Grundlagen und Praxisbeispiele, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-105.
- Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) (2008): Governance von und durch Wissen, Baden-Baden: Nomos.
- Stapf-Finé, Heinz (2016): Editorial: Jugendberufsagenturen. In: Sozialer Fortschritt 65, S. 209-211.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2011): Alle ziehen am gleichen Strang – aber auch in die gleiche Richtung? Zur Kooperation unterschiedlicher Fach-Communities in der Bildungspolitik. In: Grimm, Andrea/Lange, Joachim (Hrsg.): Kein Nachwuchs für Hartz IV. Bildung für Kinder an den Schnittstellen von SGB II, SGB VIII und Schulpolitik. Loccumer Protokolle. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, S. 47-84.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2016a): Übergänge im Lebenslauf – Potenziale rechtskreisübergreifender Kooperation. In: Bäcker, Gerhard/Lehndorff, Steffen/Weinkopf, Claudia (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 405-414.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2016b): Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern. In: dms – der moderne staat 9, S. 161-182.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2018): Neue soziale Risiken: Herausforderungen für die Kooperation in der vorbeugenden Sozialpolitik. In: Unikate 52/2018, Universität Duisburg-Essen, S. 101-108.
- Stöbe-Blossey, Sybille/Brussig, Martin/Kirsch, Johannes/Ratermann, Monique/Boockmann, Bernhard/Nielen, Sebastian/Puhe, Henry/Kleinemeier, Rita (2016): Das Handlungsfeld „Be-



rufs- und Studienorientierung“ im Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule–Beruf in NRW“ – Ergebnisse der Evaluation. Forschungsbericht zur Implementierung der Berufs- und Studienorientierung im Landesvorhaben. Forschungsteam IAQ, IAW und SOKO, Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Trampusch, Christine (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. MPIfG Discussion Paper 03/1, Köln.

Ulusoy, Yunus/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert (2016): Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht, vorgelegt vom Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, Essen.

von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (2009): Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung. In: Rehder, Britta/Willens, Ulrich/von Winter, Thomas (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern: Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-29.

Wagener, Frido (1979): Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 37, S. 215-266.

Wald, Andreas/Jansen, Dorothea (2007): Netzwerke. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 93-105.

Watzlawick, Paul/Bavelas, Janet Beavin/Jackson, Don D. (2007): Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien. Pragmatics of human communication (11., unveränd. Auflage). Bern [u.a.]: Huber.

Wegrich, Kai/Stimac, Vid (2014): Coordination Capacity. In: Lodge, Martin/Wegrich, Kai (Hrsg.): The Problemsolving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities. Oxford, S. 41-62.

Wohlgemuth, Ute/Jenessen, Friedhelm (2009): Regionale Bildungsnetzwerke. Gemeinsam Bildung gestalten. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung 61 (3), S. 113-115.

## Über die Autor\_innen



### **Dr. Karola Köhling**

Dr. Karola Köhling, geb. 1956; Studium der Politikwissenschaft mit den Nebenfächern Soziale Arbeit und Erziehung sowie Geschichte in Duisburg; Abschluss als Diplom-Sozialwissenschaftlerin; Promotion zum Thema „Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen“ (Dr. rer. pol., Universität Duisburg-Essen 2011). Seit 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin zunächst im Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) in Duisburg. Danach (seit 2001) wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Gerhard-Mercator-Universität in Duisburg, nach dem Zusammenschluss an der Universität Duisburg-Essen in unterschiedlichen Funktionen (am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, im Studiengang Soziale Arbeit und Erziehung, seit 2011 im IQ in der Abteilung BEST). Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Lokale Netzwerke / Kooperation, vorbeugende Sozialpolitik, Jugendhilfe, Integration durch Bildung.



### **Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey**

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey, geb. 1962; Studium der Politikwissenschaft mit den Nebenfächern Rechts- und Wirtschaftswissenschaft in Mainz, Rennes (Frankreich) und Duisburg; Abschluss als Diplom-Sozialwissenschaftlerin (Universität Duisburg); Promotion zum Thema „Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik“ (Dr. rer. soc., Ruhr-Universität Bochum 1992). Tätigkeit in der politischen Jugendbildungsarbeit (1987-1989); seit 1989 als Wissenschaftlerin am Institut Arbeit und Technik (IAT; 2007 Überleitung an das IQ); Projekte zur lokalen Arbeitsmarktpolitik und zur Kommunal- und Landesverwaltung; seit 2003 Aufbau und Leitung der Forschungsabteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST) am IAT bzw. IQ; Habilitation in Politikwissenschaft zum Thema „Steuerung und Organisation in der Jugendhilfe“ (Universität Duisburg-Essen 2009); Ernennung zur apl. Professorin (2016). Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Lokale Netzwerke / Kooperation, vorbeugende Sozialpolitik, Jugendhilfe / Elementarbildung, Übergang von der Schule in Ausbildung bzw. Studium und Beruf, Integration durch Bildung.

### Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: [www.fgw-nrw.de](http://www.fgw-nrw.de)

### Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:

[www.fgw-nrw.de/sozialpolitik](http://www.fgw-nrw.de/sozialpolitik)

---

